

University of Groningen

Gemeenten in perspectief

Allers, M.A.; Steiner, B.; Hoebe, C.; Geertsema, B.; Bieuwe

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2013

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Allers, M. A., Steiner, B., Hoebe, C., & Geertsema, B. (2013). *Gemeenten in perspectief*. (COELO-Rapport; Vol. 13-4). COELO.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Gemeenten in perspectief

Prof. dr. M.A. Allers (COELO)

Drs. B. Steiner (bruno steiner advies)

Dr. C. Hoebe (COELO)

J.B. Geertsema MSc (COELO)



rijksuniversiteit
 groningen

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Gemeenten in perspectief

Prof. dr. M.A. Allers (COELO)

Drs. B. Steiner (bruno steiner advies)

Dr. C. Hoebe (COELO)

J.B. Geertsema MSc (COELO)

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Faculteit Economie en Bedrijfskunde

Rijksuniversiteit Groningen

www.coelo.nl

COELO-rapport 13-4

September 2013

ISBN 978-90-76276-83-0

© COELO en bruno steiner advies, Groningen en Almere, 2013

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

| | | |
|------|---|----|
| 0. | Voorwoord | 7 |
| 1. | Inleiding | 8 |
| 1.1. | Onderzoeksvragen | 8 |
| 1.2. | Opbouw van dit rapport | 11 |
| 2. | Economisch belang van gemeenten | 12 |
| 2.1. | Inleiding | 12 |
| 2.2. | Gemeenten en de arbeidsmarkt | 12 |
| 2.3. | Materiële bestedingen van gemeenten | 16 |
| 3. | Aandeel gemeenten in overheidsuitgaven en belastingontvangsten | 19 |
| 3.1. | Inleiding | 19 |
| 3.2. | Aandeel gemeenten in uitgaven per beleidsterrein | 20 |
| 3.3. | Beeld burger van aandeel gemeenten in uitgaven | 22 |
| 3.4. | Aandeel gemeenten in belastingontvangsten | 24 |
| 3.5. | Conclusies | 26 |
| 4. | Vooruitblik op de gemeentelijke netto uitgaven en inkomsten 2013-2017 | 27 |
| 4.1. | Inleiding | 27 |
| 4.2. | Methode | 28 |
| 4.3. | Resultaten voor de gezamenlijke gemeenten | 33 |
| 4.4. | Financiële uitgangshouding gemeenten in 2013 | 36 |
| 4.5. | Conclusie | 37 |
| 5. | Hoe kunnen gemeenten hun begroting sluitend houden? | 39 |
| 5.1. | De taakstelling | 39 |
| 5.2. | Mogelijkheden voor lastenverhoging | 39 |
| 5.3. | Mogelijkheden voor uitgavenbeperking | 40 |
| 5.4. | Accepteren burgers bezuinigingen? | 41 |
| 5.5. | Accepteren burgers verschillen in dienstverlening? | 42 |
| 6. | Conclusies | 48 |
| 6.1. | Het belang van gemeenten | 48 |
| 6.2. | Financiële vooruitblik | 48 |

| | |
|--|----|
| Bijlage 1. Netto uitgaven gemeenten | 50 |
| Bijlage 2. Basisgegevens uitgavenprognose | 51 |
| Bijlage 3. Prognose prijsontwikkeling en economische groei | 52 |
| Bijlage 4. Burgerpanel | 53 |
| Bijlage 5. Vragenlijst | 57 |
| Literatuur | 61 |

O. Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) en bruno steiner advies in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

De auteurs danken Dick van Tongeren, Hilbert van Dijk en Frank Hoekema van het CBS en Ton Jacobs en Jan van der Lei van de VNG.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport ligt geheel bij de auteurs.

1. Inleiding

De rijksoverheid zet de laatste jaren sterk in op decentralisatie van overheidstaken. Met name in het sociale domein zijn en worden taken overgeheveld van rijks- naar gemeenteniveau. De rol van gemeenten in het dagelijks leven van de burgers lijkt dus steeds groter te worden. Het kabinet Rutte-II zet deze lijn met kracht door.

Er is echter weinig zicht op de positie van gemeenten ten opzichte van andere overheden. Wat is de economische rol van gemeenten? Hoeveel geven gemeenten uit in vergelijking met de andere overheden? En welk beslag leggen gemeenten op de belastinginkomsten? Wat is, kortom, de plaats van de gemeenten? En hoe verhoudt dit zich tot het beeld dat burgers daarvan hebben?

In dit rapport worden gemeenten in perspectief geplaatst door de genoemde punten te onderzoeken. Bovendien wordt een prognose gepresenteerd van het verloop van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven voor de periode 2014-2017. Het gaat hier om een prognose bij ongewijzigd lokaal beleid, die laat zien welke inspanning van gemeentewege vereist is om de begrotingen sluitend te houden. Ook wordt bekeken welke mogelijkheden gemeenten hiervoor hebben, gegeven de verwachtingen die bij hun inwoners leven.

1.1. Onderzoeksvragen

Deze rapportage plaatst gemeenten in perspectief door:

- 1. de (relatieve) omvang van gemeenten te onderzoeken (cijfermatig, maar ook de betekenis van de gemeente voor de burger);*
- 2. de economische importantie te bepalen;*
- 3. een vooruitblik te geven op de gemeentelijke inkomsten en uitgaven in de jaren 2013-2017.*

Relatieve omvang en economisch belang van gemeenten

Wij brengen allereerst de omvang van gemeenten op een cijfermatige manier in beeld. Daarnaast zullen wij ook het beeld dat de burger van de gemeente heeft in het onderzoek betrekken.

De grootte van gemeenten kan op verschillende manieren worden bepaald. Ten eerste voeren gemeenten als “eerste overheid” een veelvoud aan taken uit. Om deze taken uit te voeren is een groot aantal werknemers nodig. Gemeenten zijn dus werkgevers en dragen in deze rol bij aan de Nederlandse economie. Een eerste vraag die daarom aan bod komt in dit deel is:

- hoe groot is de werkgeversrol van gemeenten?*

Gemeenten dragen verder bij aan de economie via hun uitgaven en hun investeringen. Ook andere overheden moeten uitgaven doen en investeren om hun taken uit te voeren. De omvang van gemeenten kan daarom ook in beeld worden gebracht door

uitgaven en investeringen van gemeenten en de andere overheden te vergelijken. Een tweede vraag is daarom:

- *hoe groot zijn uitgaven en investeringen van gemeenten in vergelijking met andere de overheden (rijk, provincies, waterschappen), uitgesplitst naar de verschillende beleidsterreinen?*

Het economische effect van gemeentelijke bestedingen kan groter zijn dan het oorspronkelijke bedrag doordat het geld door huishoudens en bedrijven opnieuw wordt besteed. In de economie staat dit bekend als het multiplier effect. De derde vraag luidt:

- *hoe groot is het multiplier effect van gemeentelijk bestedingen?*

Op basis van de door gemeenten bestede middelen en de geraamde omvang van de multiplier maken we een schatting van de omvang van dit effect.

Een laatste onderwerp waar we bij stil willen staan betreft de belastinginkomsten. Ook belastingen spelen een voorname rol in de economie: het besteedbare inkomen van huishoudens wordt immers lager als zij meer belasting moeten betalen.

Belastinginkomsten worden door overheden gebruikt om de taken te bekostigen. Doordat de ontwikkeling van de gemeentelijke belastingen jaarlijks veel aandacht trekt bestaat de indruk dat gemeentelijke belastinginkomsten hoog zijn in vergelijking met die van andere overheden. In dit rapport gaan we na of dit beeld klopt:

- *hoe groot zijn de belastinginkomsten van gemeenten in vergelijking met die van andere overheden?*

Beeld van de burger

De genoemde punten geven een cijfermatig inzicht in de omvang van gemeenten. Harde cijfers zeggen echter weinig over hoe groot en belangrijk de gemeente is volgens de burger. De gemeente is als “eerste overheid” hét aanspreekpunt voor burgers om in contact te treden met de overheid. Tegelijk geldt dat de burger via de media vooral hoort over het rijksbeleid. Kranten en de nationale radio- en televisiejournaals gaan over het algemeen veel in op ontwikkelingen die spelen op nationaal niveau. Dat is niet verwonderlijk omdat deze in heel Nederland gevolgen hebben. Het is daardoor voor het gemiddelde huishouden wel lastig om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen op het gebied van het gemeentelijk beleid. De gemeente als overheid verdwijnt zo gemakkelijk uit beeld.

De gemeentelijke belastingen zijn in dit opzicht een uitzondering. Er is relatief veel aandacht voor de (stijging van) de gemeentelijke belastingen, en weinig voor de belastingontwikkeling bij de rijksoverheid. Het beeld dat de burger heeft van het belang van de gemeente zou daarom vertekend kunnen zijn.

In dit rapport wordt daarom ook nagegaan welk beeld de burger heeft van de gemeente. Hiervoor is een enquête uitgezet onder meer dan 2000 huishoudens (zie bijlage 4 en 5). We kijken op welke terreinen de burger de rol van de overheid onderschat of juist overschat. Hoe groot zijn de belastinginkomsten van gemeenten volgens de burger en welk aandeel heeft de gemeente volgens de burger in de uitgaven aan verschillende beleidsterreinen?

- *welk beeld heeft de burger van de plaats van gemeentelijke inkomsten en uitgaven?*

Dit “beeld van de burger” vergelijken wij vervolgens met de cijfermatig bepaalde omvang van gemeenten. Ziet de burger de gemeente voldoende staan, en zo nee, op welke terreinen niet?

Er is daarnaast onderzocht hoe burgers aankijken tegen bezuinigen en het verhogen van de belasting. Als er te weinig geld is om de voorzieningen op peil te houden: willen burgers dan dat er wordt bezuinigd op voorzieningen of willen zij meer belastingen betalen zodat voorzieningen op peil blijven?

Vooruitblik

De omvang van gemeenten en hun economische belang betreffen de huidige stand van zaken. In het laatste deel van het onderzoek willen wij een vooruitblik geven. Hoe zal de financiële positie van de gemeenten zich ontwikkelen?

Wij bezien de gevolgen van een drietal ontwikkelingen voor het verwachte inkomsten- en uitgavenverloop:

- 1. de verwachte ontwikkeling van demografische, sociale en economische factoren;*
- 2. de grote decentralisaties in het sociale domein en de door het Rijk opgelegde budgetkortingen;*
- 3. het aandeel van de gemeenten in de extra bezuinigingen op de rijksbegroting.*

Wij maken een prognose van de ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten- en uitgavenstromen tot en met 2017. Dit op basis van landelijke beleidsplannen voor zover nu bekend, en extrapolaties van bestaande ontwikkelingen, waar nodig gecorrigeerd voor te verwachten afwijkingen van de trends. Gemeentelijk beleid is er niet in verwerkt. Door de geraamde inkomsten en uitgaven met elkaar te vergelijken presenteren we een beeld van de financiële ruimte die gemeenten mogen verwachten.

In de vooruitblik staan we ook stil bij de huidige financiële situatie van gemeenten. Dat is immers het huidige uitgangspunt voor gemeenten. We gaan ontwikkelingen rondom het vermogen van gemeenten na en de betaalde rente.

Een belangrijk vraagstuk bij dit onderdeel is de mate waarin de te decentraliseren taken gepaard gaan met voldoende extra rijksmiddelen. Dit hangt mede af van de manier waarop gemeenten die taken gaan uitvoeren, vooral waar het gaat om diensten die na decentralisatie niet langer een recht zijn maar een voorziening. Het Rijk boekt flinke kortingen in. Hoe ver kunnen gemeenten het bestaande voorzieningenniveau terugbrengen? Dit hangt van af van wat hun inwoners accepteren.

In de hierboven al genoemde enquête zijn hier ook vragen over opgenomen. Er is gepeild in hoeverre burgers verschillen tussen gemeenten (en dus lagere voorzieningenniveaus in de ene gemeente dan in de andere) acceptabel vinden. Zo zijn de cijfermatige exercities verrijkt met de opinies van burgers.

1.2. Opbouw van dit rapport

In hoofdstuk 2 wordt het economisch belang van gemeenten geschetst. We onderzoeken het beroep dat gemeenten doen op de arbeidsmarkt en het aandeel van gemeenten in de materiële overheidsbestedingen. Op basis hiervan presenteren we een schatting van het effect van de gemeentelijke bestedingen op de economie.

In hoofdstuk 3 gaan we in op het aandeel van gemeenten in de overheidsuitgaven en de belastingontvangsten. Ook laten we zien hoe het beeld dat burgers hiervan hebben afwijkt van de werkelijkheid.

In hoofdstuk 4 geven we een vooruitblik op de gemeentelijke financiën in de periode 2013-2017. Door de uitgavenontwikkeling bij ongewijzigd gemeentelijk beleid te confronteren met die van de inkomsten vinden we een groot bedrag dat nog niet is gedekt.

In hoofdstuk 5 gaan we onder meer op basis van de resultaten uit de eerdere hoofdstukken na welke mogelijkheden gemeenten hebben om hun begroting toch sluitend te houden. In theorie zijn er twee opties: de lasten verhogen of de uitgaven beperken. Maar hoeveel ruimte is er in de praktijk? Ook geven we een beeld van de mate waarin burgers maatregelen accepteren.

Hoofdstuk 6 vat de belangrijkste conclusies van dit onderzoek samen.

2. Economisch belang van gemeenten

2.1. Inleiding

Voor het uitvoeren van hun taken beschikken gemeenten over een ambtelijke organisatie en kopen ze allerlei producten en diensten in, bijvoorbeeld voor de aanleg en het onderhoud van wegen en voor het bouwen en onderhouden van scholen. Zodoende zorgen gemeenten voor werkgelegenheid en zijn ze belangrijke afnemers van het bedrijfsleven. De volgende paragraaf schetst het beroep van gemeenten op de arbeidsmarkt, en vergelijkt dit met dat van andere overheidssectoren en de particuliere sector. De paragraaf daarna geeft een beeld van de materiële overheidsbestedingen en het aandeel van gemeenten daarin. Op basis daarvan wordt een schatting gepresenteerd van het effect van de gemeentelijke bestedingen op de economie.

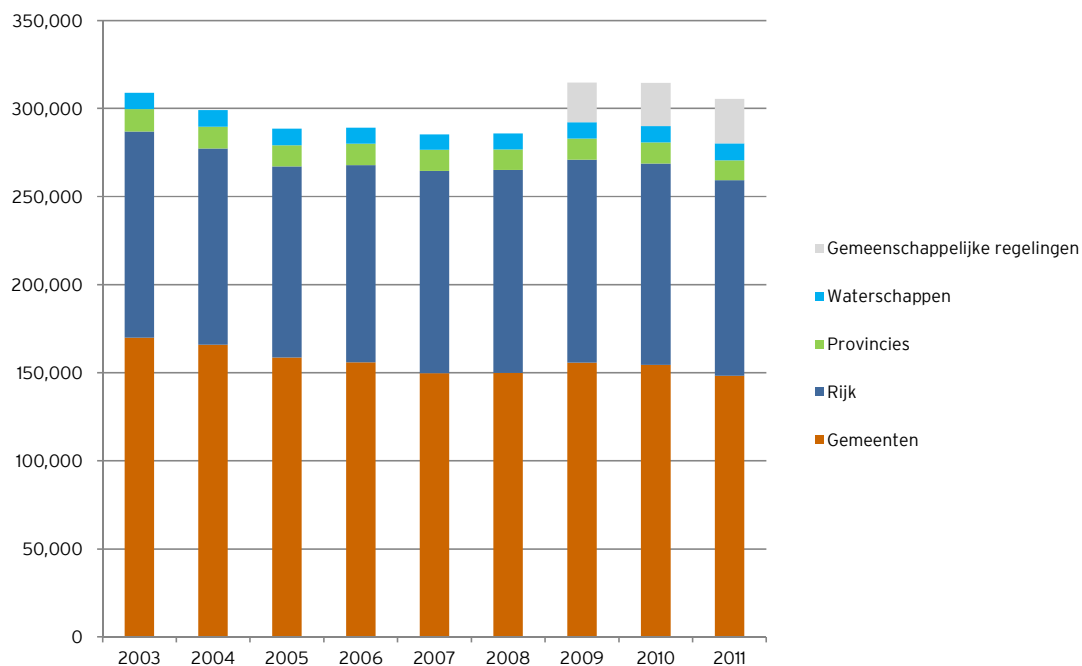
2.2. Gemeenten en de arbeidsmarkt

Gemeenten zijn met ongeveer 150.000 voltijdbanen goed voor de helft van de werkgelegenheid in het openbaar bestuur. Dat is te zien in figuur 1. Onder openbaar bestuur rekenen we hier naast gemeenten de rijksoverheid, de provincies, de waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

Na de gemeenten is het Rijk de grootste werkgever in het openbaar bestuur. Bij provincies en waterschappen werken naar verhouding weinig mensen. Voor gemeentelijke regelingen ontbreken helaas gegevens over jaren vóór 2009.

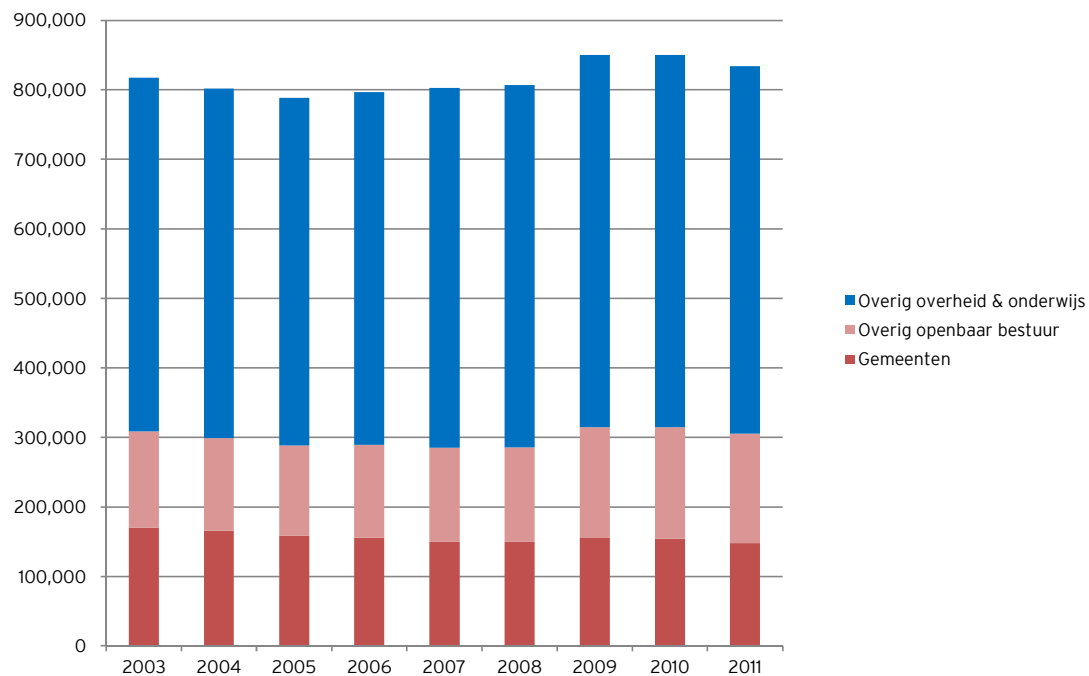
Naast het openbaar bestuur worden nog enkele sectoren tot de overheid gerekend. Het gaat om onderwijs- en onderzoeksinstituten, universitair medische centra, defensie, politie en rechterlijke macht. Nemen we die ook mee, dan valt het aandeel van gemeenten lager uit, namelijk een zesde (figuur 2). In deze sectoren werken bijna twee keer zoveel mensen als bij het openbaar bestuur.

Figuur 1. Aandeel gemeenten in het openbaar bestuur (werknemers in fte)



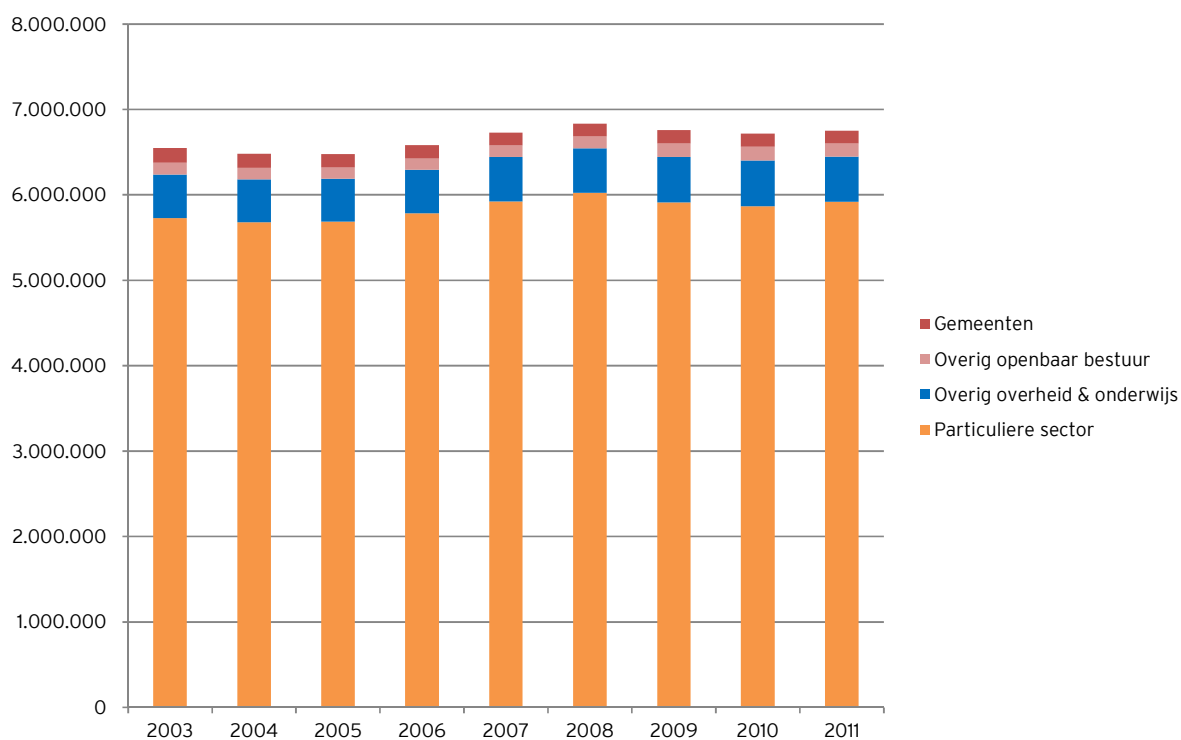
Bron: Kennisbank Arbeidszaken Publieke Sector.

Figuur 2. Aandeel gemeenten in overheid & onderwijs (werknemers in fte)



Bron: Kennisbank Arbeidszaken Publieke Sector.

Figuur 3. Aandeel gemeenten in totale arbeidsmarkt (werknemers in fte)

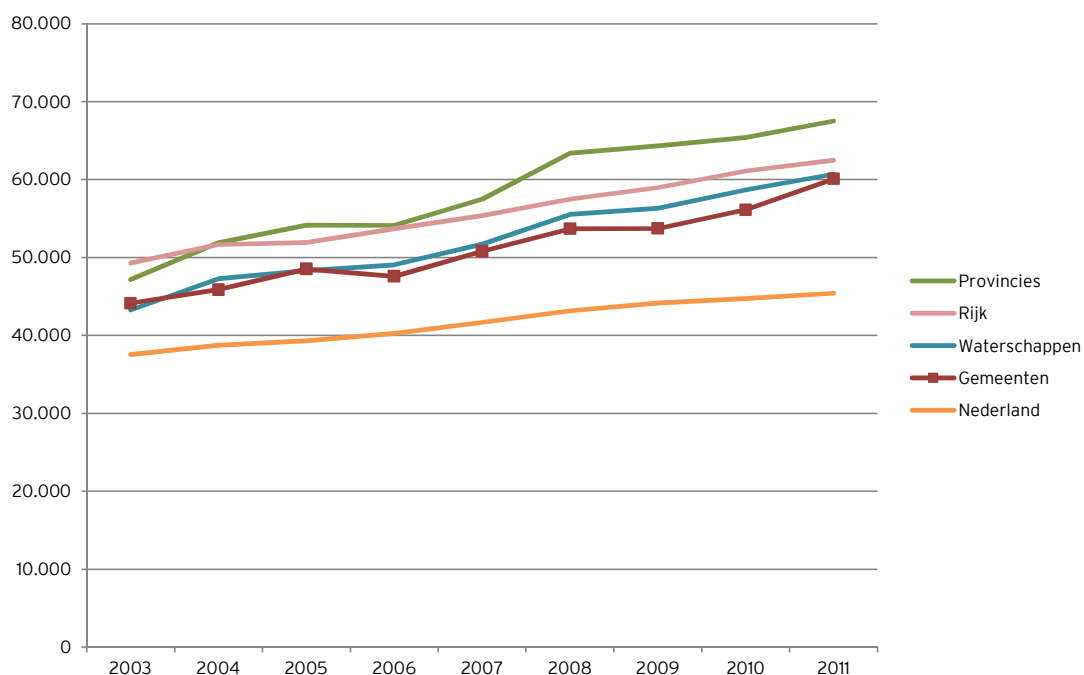


Bron: Kennisbank Arbeidszaken Publieke Sector en CBS.

Figuur 3 laat zien dat veruit de meeste mensen in Nederland in de particuliere sector werken. Van een bestuurlijk waterhoofd is geen sprake. Ongeveer twee procent van de voltijdsbanen bevinden zich bij gemeenten.

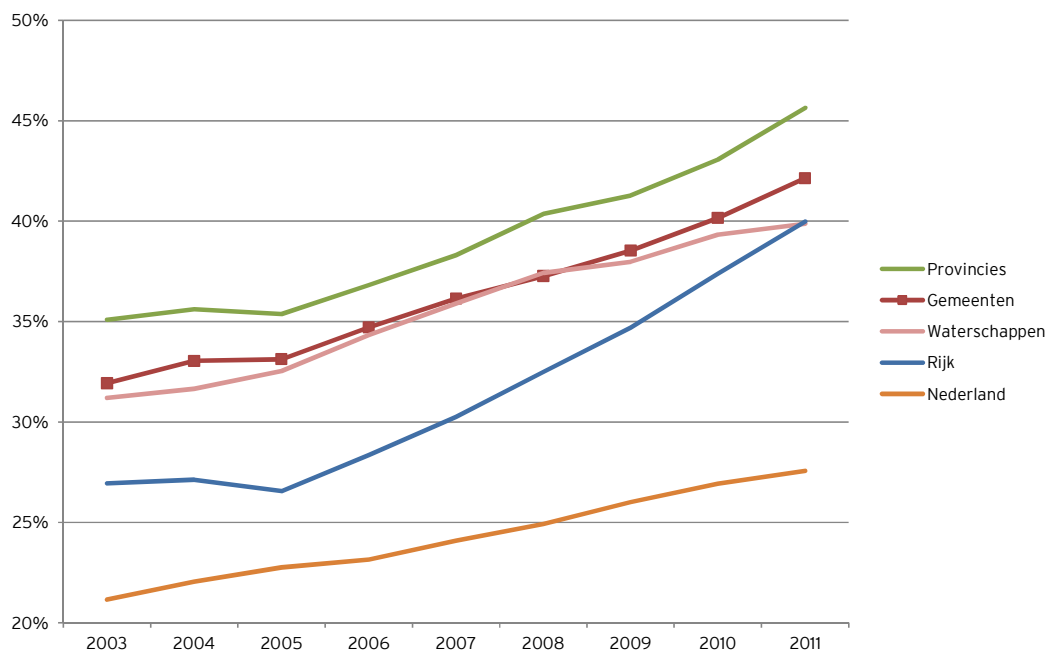
De overheid betaalt gemiddeld beter dan de particuliere sector. Dat blijkt uit figuur 4. Het verschil wordt vermoedelijk verklaard door verschillen in functieniveaus en in leeftijd (figuur 5). Binnen de overheid betalen provincies het best, vooral in de jaren na 2007. Het loon van werknemers bij gemeenten ligt het dichtst bij dat van werknemers in de particuliere sector.

Figuur 4. Gemiddelde loonsom per fte (euro per jaar)



Bron: Kennisbank Arbeidszaken Publieke Sector en CBS.

Figuur 5. Aandeel werknemers boven de 50



Bron: Kennisbank Arbeidszaken Publieke Sector en CBS.

Alle sectoren van de arbeidsmarkt laten een sterke vergrijzing zien. Figuur 5 toont het aandeel werknemers dat ouder is dan 50 jaar. De overheid is relatief sterk vergrijsd. Daarbinnen geldt dit het sterkst voor de provincies en, in iets mindere mate, voor de gemeenten. De rijksoverheid bleef tot 2005 achter, maar is sindsdien bezig met een opvallende inhaalslag.

2.3. Materiële bestedingen van gemeenten

Naast hun beroep op de arbeidsmarkt is het gemeentelijke beslag op de materiële bestedingen van belang om de economische rol van gemeenten in beeld te krijgen. Materiële bestedingen bestaan uit goederen en diensten die van bedrijven worden gekocht. Het gaat om investeringen (de aankoop van duurzame goederen) en om intermediair verbruik (niet-duurzame goederen).

De materiële bestedingen van de overheid bedroegen in 2011 66 miljard euro (tabel 1).¹ Dat is 11 procent van het bruto binnenlands product (bbp). Gemeenten nemen hiervan 31 procent voor hun rekening, ter hoogte van 3,4 procent van het bbp. De materiële bestedingen bestaan voor het grootste deel uit intermediair verbruik (niet duurzame goederen; 46 miljard euro) en voor de rest uit investeringen (20 miljard euro).

Opvallend is dat gemeenten een naar verhouding zeer groot deel van de overheidsinvesteringen voor hun rekening nemen: 45 procent van het totaal. Gemeenten kunnen door de manier waarop hun financiële administratie is ingericht investeringen beter bekostigen dan de rijksoverheid. Gemeenten hanteren, net als provincies en waterschappen, een baten-lastenstelsel. Hierbij wordt het geïnvesteerde bedrag niet in één keer ten laste van de exploitatie gebracht, zoals bij het Rijk, maar alleen de jaarlijkse afschrijving en de rente. Dit maakt het mogelijk de lasten van investeringen te spreiden over de periode waarin deze hun vruchten afwerpen. Dit heeft het voordeel dat het volledige investeringsbedrag niet bij aanvang beschikbaar hoeft te zijn. Door de lasten te spreiden over de levensduur kan ook worden voorkomen dat de huidige inwoners betalen voor voorzieningen waarvan toekomstige generaties gaan profiteren.

¹ Dit zijn de meest recente gegevens die beschikbaar zijn. De gegevens zijn afkomstig van het CBS (Nationale Rekeningen).

Tabel 1. Materiële bestedingen overheid (miljarden euro's; 2011)

| | Overheid | Waarvan gemeenten | Gemeenten als % van totale overheid |
|----------------------------|----------|-------------------|--|
| Investerings | 20 | 9 | 45% |
| Intermediair verbruik | 46 | 11 | 25% |
| Som: materiële bestedingen | 66 | 20 | 31% |
| Als % van bbp | 10,9% | 3,4% | |

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS-gegevens.

In tijden van economische neergang zijn overheidsbestedingen vaak een stabiliserende factor. Terwijl bedrijven veelal hun bestedingen beperken, of zelfs failliet gaan, proberen overheden hun bestedingen op peil te houden. Dat kan als zij in voorspoedige tijden hun bestedingen niet evenredig laten oplopen. Overheidsbestedingen fungeren zo als automatische stabilisatoren. Door hun bestedingen tijdens een recessie zelfs te verhogen kunnen zij proberen de economie weer aan te jagen.

Het Centraal Planbureau heeft een model ontwikkeld waarmee dit kan worden doorgerekend: Saffier II (CPB, 2010). Een verhoging van de materiële overheidsbestedingen werkt in dit model stimulerend op de productie en de werkgelegenheid. De grotere vraag naar arbeid zorgt voor hogere lonen en een hogere consumptie. Dit verhoogt de bedrijfswinsten, en dat stimuleert de bedrijfsinvesteringen. Uiteindelijk treedt echter een tegenbeweging op: door de stijgende lonen neemt het prijspeil toe, en daardoor verslechtert de internationale concurrentiepositie. Het stimuleren van de economie is daarom vooral op de korte termijn effectief. Op de lange termijn schat het CPB een positieve impuls van slechts 0,2 procent van het bestede bedrag.

Bij het beoordelen hiervan zijn twee zaken van belang. In de eerste plaats houdt het CPB-model geen rekening met de "zogenoemde programma-effecten van overheidsbestedingen". Dit betekent dat alleen wordt gekeken naar het effect van het bestede bedrag op de economie en niet naar de vruchten die overheidsinvesteringen dragen. Dat een nieuwe weg tot lagere reistijden kan leiden en daardoor nieuwe activiteiten kan aantrekken blijft bijvoorbeeld buiten beschouwing.

In de tweede plaats is het Saffier II-model geschat op basis van gegevens uit de periode vóór de huidige recessie. Het is goed denkbaar dat het stimulerende effect van overheidsbestedingen onder de tegenwoordige omstandigheden groter is. Immers, nu de arbeidsmarkt niet langer krap is, maar de werkloosheid juist oploopt, zal een grotere vraag niet snel tot hogere lonen leiden. Prijsstijgingen zullen daardoor geringer zijn of zelfs uitblijven. Dat betekent dat de concurrentiepositie niet hoeft te leiden onder een vergroting van de overheidsbestedingen. Helaas is dit alles moeilijk te kwantificeren.

Om een indruk te geven van het gewicht van de materiële bestedingen van gemeenten geeft tabel 2 het op basis van Saffier II geschatte effect daarvan op het bruto binnenlands product en op de werkgelegenheid. Het wegvallen van de gemeentelijke materiële bestedingen zou na vier jaar leiden tot een daling van het bbp van 3,7 procent en een afname van de werkgelegenheid met 2,7 procent.

Tabel 2. Effect materiële bestedingen gemeenten

| Na ... jaar | Bbp (%) | Werkgelegenheid (%) |
|-------------|---------|---------------------|
| 1 | 3,0 | 1,0 |
| 2 | 3,4 | 2,7 |
| 4 | 3,7 | 2,7 |

Uitgaande van materiële bestedingen van gemeenten van 3,4 procent van het bbp (zie tabel 1).

3. Aandeel gemeenten in overheidsuitgaven en belastingontvangsten

3.1. Inleiding

Gemeenten afficheren zichzelf graag als de “eerste overheid”. Burgers die iets van de overheid willen komen vaak in eerste instantie in contact met hun gemeente. Maar hoe groot is die gemeentelijke rol eigenlijk? Dit hoofdstuk probeert de vraag te beantwoorden wat het aandeel is van gemeenten in de totale overheid, maar ook hoe dat aandeel verschilt tussen beleidsterreinen.

Wie dit wil weten zal om te beginnen op zoek gaan naar een overzicht dat aangeeft welk deel van de overheidsuitgaven door welke overheidslaag wordt gedaan. Een dergelijk overzicht is echter niet zonder meer beschikbaar. Daarvoor zijn twee redenen.

Verschillen in administratie

Om te beginnen worden de uitgaven van de rijksoverheid anders geadministreerd dan die van decentrale overheden. Het Rijk hanteert een kas-verplichtingenstelsel, terwijl gemeenten, provincies en waterschappen een baten-lastenstelsel gebruiken. Bij een investering door de rijksoverheid komt het gehele bedrag ten laste van het jaar waarin de uitgaven worden gedaan. Bij decentrale overheden worden de lasten gespreid over de administratieve levensduur van het aangekochte kapitaalgoed. Dit bemoeilijkt de vergelijkbaarheid. Het CBS rekent de lasten van decentrale overheden echter om naar uitgaven die vergelijkbaar zijn met die van de rijksoverheid. Deze worden gebruikt bij het opstellen van de Nationale Rekeningen. Wij maken van deze gegevens gebruik.²

Dubbeltelling

Het tweede probleem is fundamenteeler. Veel overheidseuro's worden meer dan eens uitgegeven. Het zonder meer optellen van de uitgaven van verschillende overheidslagen leidt daardoor tot dubbeltellingen. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. De uitgaven aan bijstandsuitkeringen staan op de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Dit betreft echter een

² De definitie van “overheid” is hier noodgedwongen ietwat anders dan in hoofdstuk 2. Dit valt er buiten: verzelfstandigde lokale overheidsdiensten (bureaus voor arbeidsbemiddeling; regionale politiekorpsen) en privaatrechtelijke lokale instellingen op het gebied van arbeid, maatschappelijke werk, cultuur en onderwijs (zoals centra voor asielzoekers, musea, bibliotheken (privaatrechtelijk), verzelfstandigde onderwijsinstellingen en studiebegeleidingsdiensten).

uitkering aan gemeenten, die de daadwerkelijke bijstandsuitkeringen aan de rechthebbenden verzorgen. De bijstandsuitgaven staan dus ook bij de gemeenten op de begroting, en als inkomsten (van het rijk), en als uitgaven (aan uitkeringsgerechtigden). Om dubbelbetaling te voorkomen moeten de bijstandsuitgaven dus worden meegeteld bij de rijksoverheid of bij de gemeenten, maar niet bij alle twee.

We moeten dus kiezen aan welke overheidslaag we bepaalde uitgaven toerekenen. Daarvoor is het volgende uitgangspunt gekozen. Wat we willen weten is de rol van de diverse overheidslagen in de dienstverlening aan de burger. Van belang is dus wie de feitelijke bestedingen doet, niet op welke manier die worden bekostigd. We trekken daarom in het bovenstaande voorbeeld de rijksuitkering waarmee gemeenten hun bijstandsuitgaven bekostigen af van de begroting van het ministerie van SZW. Dat doen we met alle rijksuitkeringen aan gemeenten, provincies en waterschappen. Van alle uitkeringen is daarvoor nagegaan tot welk beleidsterrein ze horen.³

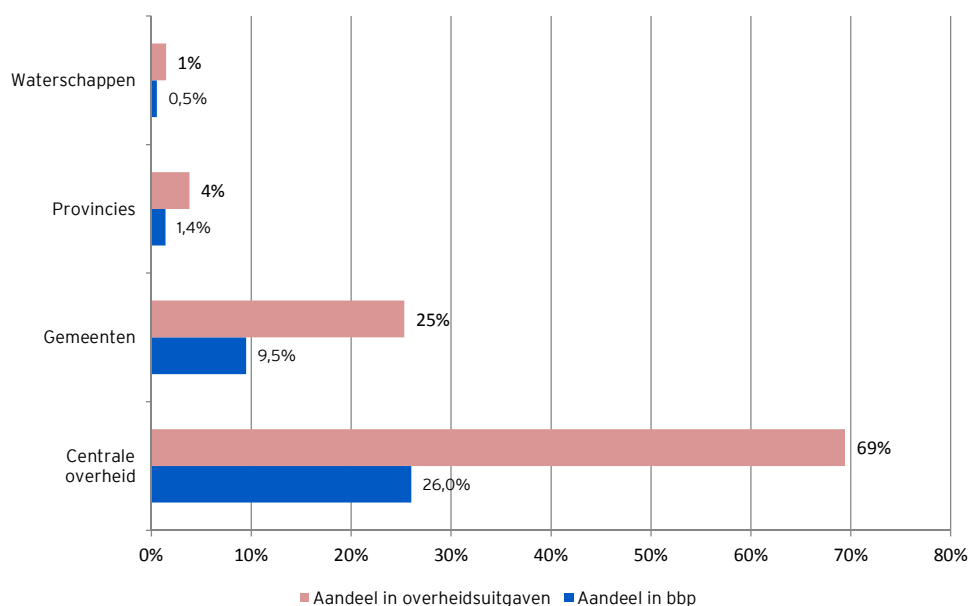
3.2. Aandeel gemeenten in uitgaven per beleidsterrein

Figuur 6 laat zien dat een kwart van de overheidsuitgaven door gemeenten wordt gedaan. Daarmee zijn gemeenten goed voor een kleine 10 procent van het bbp. De centrale overheid⁴ neemt 69 procent van alle uitgaven voor zijn rekening (26 procent van het bbp). De aandelen van provincies respectievelijk waterschappen zijn gering.

³ Niet alleen specifieke uitkeringen, die voor een bepaald beleidsterrein zijn geoormerkt, trekken we af van de rijksuitgaven. Hetzelfde geldt voor uitkeringen uit het gemeentefonds en het provinciefonds. Algemene uitkeringen rekenen we toe aan het beleidsterrein Algemeen bestuur. Als bronnen zijn gebruikt de circulaires van het gemeentefonds en het provinciefonds, en de onderhoudsrapportage specifieke uitkeringen. Een overzicht van alle rijksuitkeringen aan gemeenten is te vinden in Van Gelder en Allers (2013).

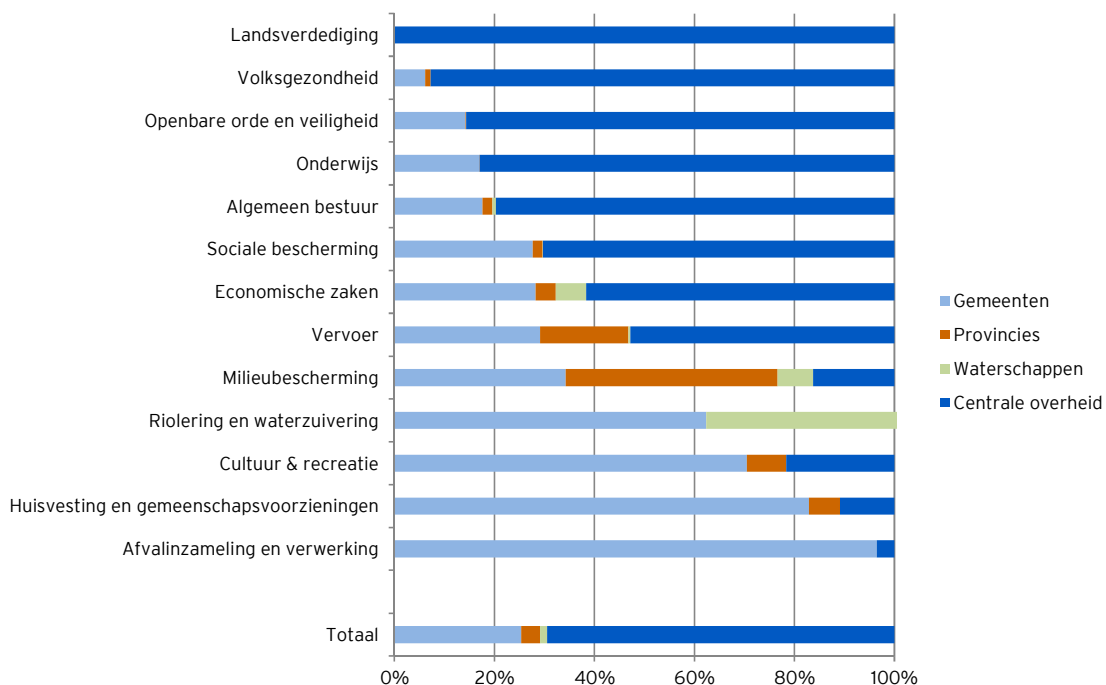
⁴ Tot de subsector centrale overheid zoals het CBS die definieert behoren naast het Rijk de universiteiten, product- en bedrijfsschappen, verschillende landelijke stichtingen en organisaties (zoals onderzoeksinstituten (bijvoorbeeld NWO, KNAW) en aan de universiteiten gelieerde instituten), ideële organisaties (waaronder Oxfam NOVIB, Veilig Verkeer Nederland), verzelfstandigde landelijke overheidsdiensten (zoals de Informatie Beheer Groep, nu onderdeel van de Dienst Uitvoering Onderwijs) en overige instellingen zoals de Open Universiteit en Prorail.

Figuur 6. Aandeel overheidslagen in uitgaven en in bbp (2010)



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS-gegevens

Figuur 7. Aandeel overheidslagen per beleidsterrein (2010)



Figuur 7 laat zien dat gemeenten op vier beleidsterreinen de grootste overheid zijn. Van de uitgaven aan afvalinzameling & -verwerking, huisvesting & gemeenschapsvoorzieningen⁵, cultuur & recreatie en riolering & waterzuivering wordt meer dan 60 procent gedaan door gemeenten. Hiernaast is de gemeentelijke rol bij milieubescherming, vervoer, economische zaken en sociale bescherming naar verhouding groot. Op deze beleidsterreinen is het gemeentelijke aandeel groter dan 25 procent, het gemiddelde voor alle beleidsterreinen.

Bij algemeen bestuur, onderwijs, openbare orde & veiligheid en volksgezondheid is het gemeentelijke aandeel beperkt. De landsverdediging is geheel in handen van de centrale overheid.

Uit figuur 7 blijkt ook duidelijk dat Rijk en gemeenten de enige overheden zijn met een breed takenpakket. Waterschappen hebben een gesloten huishouding: zij beperken zich van oudsher tot een duidelijk afgebakend terrein. Provincies hebben een open huishouding maar ook voor hen geldt dat zij slechts op enkele beleidsterreinen een grote rol spelen. Bij milieubescherming is het provinciale aandeel met 42 procent van alle overheden het grootst. Verder spelen provincies een rol van betekenis bij vervoer, en kleinere rollen bij cultuur & recreatie, huisvesting en gemeenschapsvoorzieningen en nog enkele beleidsterreinen.

3.3. Beeld burger van aandeel gemeenten in uitgaven

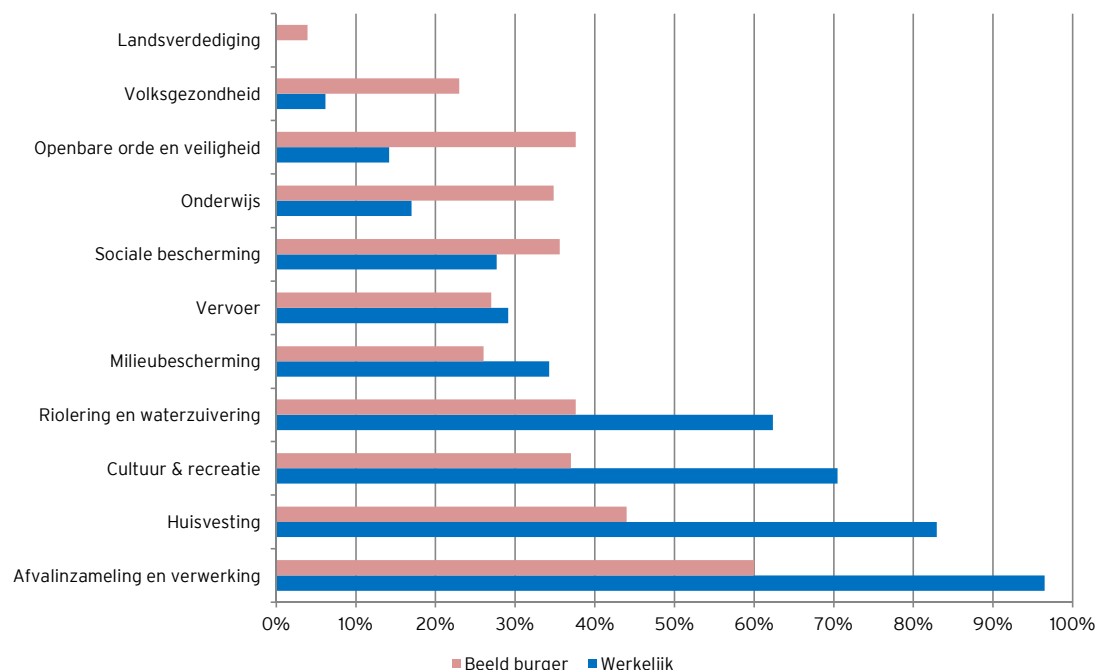
Niet alle overheidsactiviteiten zijn voor de burger even zichtbaar. Ook zal het niet altijd iedereen even duidelijk zijn welke overheid bepaalde voorzieningen aanbiedt. Berichtgeving over uitgaven in de media gaan vaak over overschrijdingen van budgetten, overbodig geachte uitgaven of bezuinigingen. Burgers zullen daarom wel een beeld hebben bij uitgaven. Welk beeld hebben zij van gemeentelijke uitgaven? Welk deel van de uitgaven voor verschillende overheidstaken komt volgens huishoudens voor rekening van gemeenten? We hebben deze vraag voorgelegd aan het burgerpanel.

Figuur 8 vergelijkt het feitelijke aandeel van de verschillende overheden in de totale uitgaven met het beeld dat burgers daarvan hebben.⁶ Dat levert opvallende verschillen op.

⁵ "Gemeenschapsvoorzieningen" slaat onder meer op ruimtelijke ordening. Het is een term uit internationale statistieken waarbij het CBS aansluit. De term heeft niet betrekking op dorpshuizen en buurtcentra; die vallen onder "cultuur en recreatie".

⁶ Algemeen bestuur en economische zaken zijn hier buiten beschouwing gelaten, omdat dit terreinen zijn waarbij het moeilijk is een beeld te vormen van wat ze precies inhouden.

Figuur 8. Aandeel gemeente in overheidsuitgaven per beleidsterrein: werkelijkheid en perceptie burger

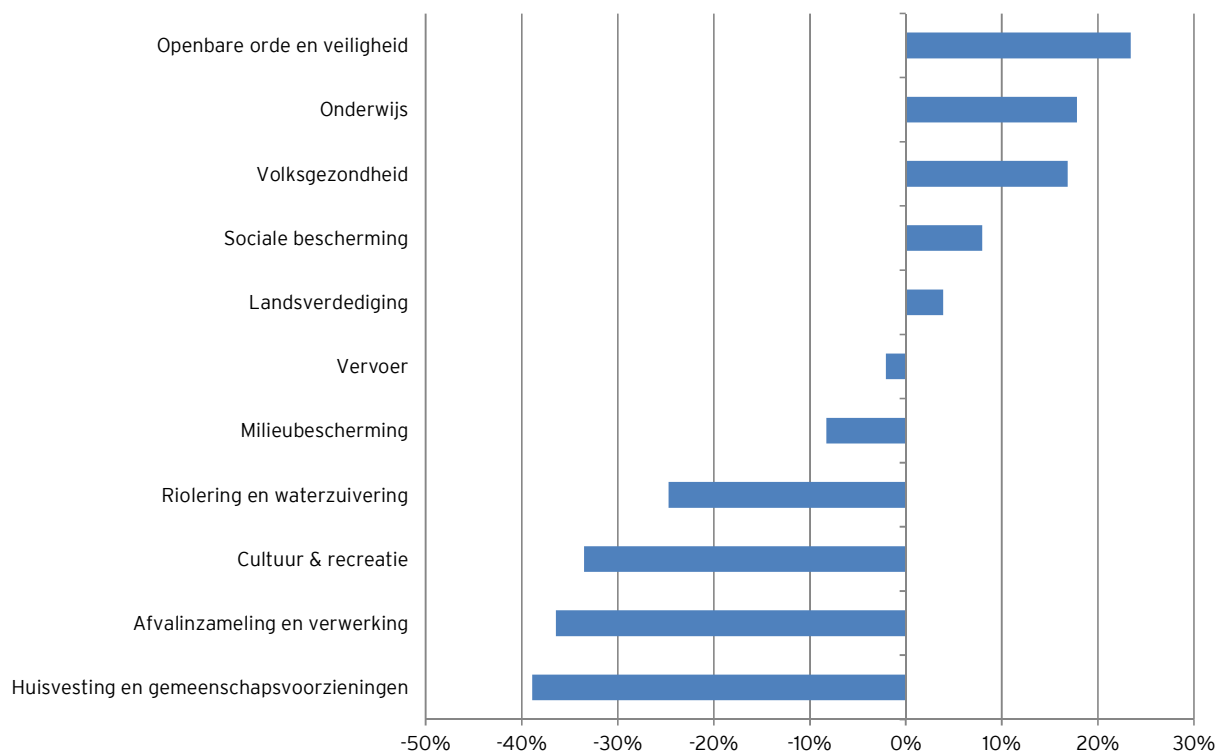


Opvallend is dat de rol van de gemeente wordt onderschat op de beleidsterreinen waar deze rol het grootste is: afvalinzameling & -verwerking, huisvesting & gemeenschapsvoorzieningen, cultuur & recreatie en riolering & waterzuivering. Het gemeentelijke aandeel bij milieubescherming, vervoer, landsverdediging en sociale bescherming wordt vrij goed ingeschat. Dat is goed te zien in figuur 9. Burgers overschatten daarentegen de rol van gemeenten op het gebied van de volksgezondheid, het onderwijs en vooral openbare orde & veiligheid. Wellicht is nog niet tot iedereen doorgedrongen dat de politie niet meer tot het gemeentelijke takenpakket behoort.

Doordat naar verhouding veel geld omgaat bij beleidsterreinen waarop de gemeentelijke rol wordt overschat, is het gemeentelijke aandeel in de totale overheidsuitgaven in de perceptie van de burger groter (32 procent)⁷ dan in werkelijkheid (25 procent).

⁷ Dit percentage is berekend exclusief de terreinen algemeen bestuur en economische zaken. Zoals eerder beschreven zijn die niet in de enquête opgenomen omdat dit terreinen zijn waarbij het moeilijk is een beeld te vormen van wat ze precies inhouden.

Figuur 9. Verschil tussen beeld en werkelijkheid betreffende het gemeentelijke aandeel in de overheidsuitgaven per beleidsterrein (procentpunt; positief betekent overschatting)



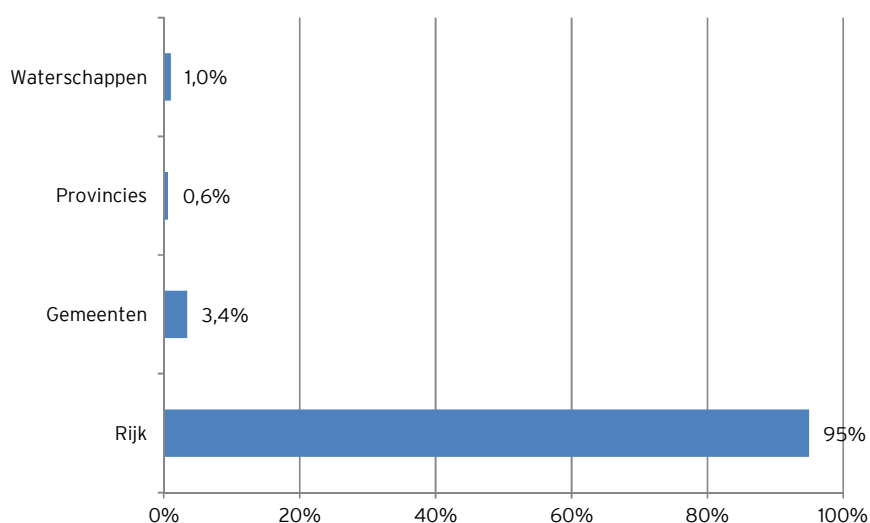
3.4. Aandeel gemeenten in belastingontvangsten

Er bestaat veel aandacht voor de ontwikkeling van de gemeentelijke belastingen en heffingen. Ook tariefverschillen tussen gemeenten mogen zich in een voortdurende belangstelling verheugen. In de berichtgeving wordt vooral stilgestaan bij gemeenten waar de tarieven het sterkst stijgen. Voor de ontwikkeling van de rijksbelastingen is veel minder aandacht. Hierdoor zou het beeld kunnen ontstaan dat de gemeentelijke belastinginkomsten hoger zijn dan zij in werkelijkheid zijn.

Figuur 10 laat zien dat de rijksoverheid bijna een monopolie heeft op het heffen van belasting: 95 procent van de opbrengst vloeit naar het Rijk. Bij de decentrale overheden zijn gemeenten de grootste belastingheffer, goed voor 3,4 procent van de landelijke opbrengst.⁸ Waterschappen heffen 1 procent van het totaal, provincies 0,6 procent.

⁸ Het gaat hier om de opbrengst van alle gemeentelijke heffingen, dus inclusief retributies. Bij het Rijk gaat het om de belasting- en premie-opbrengst.

Figuur 10. Aandeel overheden in totale opbrengst van belastingen en premies (2013)

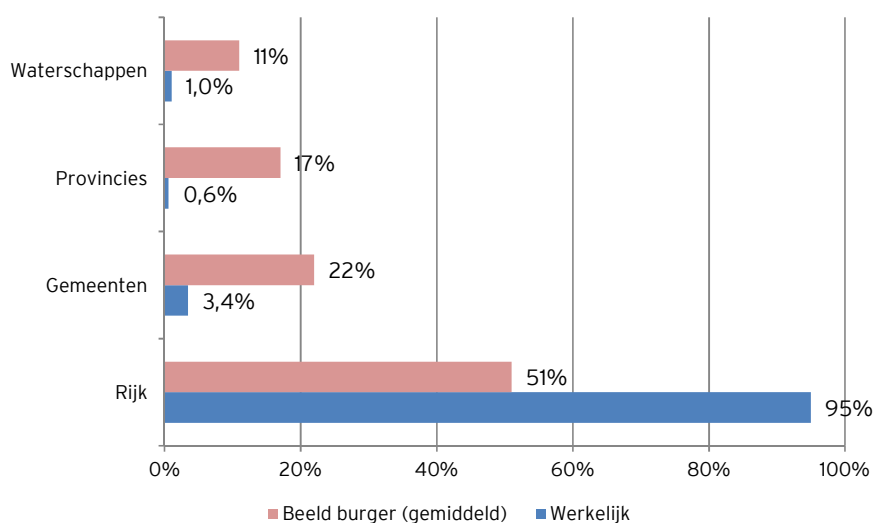


Bron: Allers et al. (2013)

Welk beeld heeft de burger? We hebben het burgerpanel gevraagd naar hun inschatting van de aandelen van de verschillende overheden in de totale belasting- en premieopbrengst. Voor iedere overheidslaag is het gemiddelde aandeel berekend. Dit is weergegeven in figuur 11. Ter vergelijking zijn de feitelijke percentages ook in de figuur weergegeven.

Figuur 11 laat zien dat het aandeel dat geheven wordt door het Rijk sterk wordt onderschat. De ondervraagde huishoudens schatten in dat 51 procent van de belastinginkomsten naar het Rijk vloeien. In werkelijkheid is dit 95 procent. Het belastingaandeel van de decentrale overheden wordt sterk overschat. Burgers schatten in dat gemeenten 22 procent van de totale belastingopbrengst in Nederland ontvangen. In werkelijkheid is dat slecht 3,4 procent. Ook de aandelen van provincies en waterschappen worden sterk overschat.

Figuur 11. Aandeel overheden in totale opbrengst belastingen en premies; perceptie en werkelijkheid (2013)



3.5. Conclusies

Een kwart van de overheidsuitgaven loopt via gemeenten. Dat is bijna 10 procent van het bruto binnenlands product. Van de uitgaven aan afvalinzameling & -verwerking, huisvesting & gemeenschapsvoorzieningen, cultuur & recreatie en riolering & waterzuivering wordt meer dan 60 procent gedaan door gemeenten. Hiernaast is de gemeentelijke rol bij milieubescherming, vervoer, economische zaken en sociale bescherming naar verhouding groot.

De door ons bevroagde huishoudens onderschatten de rol van gemeenten het sterkst op de beleidsterreinen waar deze het grootst is: afvalinzameling & -verwerking, huisvesting & gemeenschapsvoorzieningen, cultuur & recreatie en riolering & waterzuivering. Burgers overschatten daarentegen de rol van gemeenten op het gebied van de volksgezondheid, het onderwijs en vooral openbare orde & veiligheid.

Ook het gemeentelijke aandeel in de landelijke belasting- en premieopbrengst wordt sterk onderschat. Dit aandeel bedraagt 3,4 procent, maar in de beleving van de gemiddelde burger is dit maar liefst 22 procent.

4. Vooruitblik op de gemeentelijke netto uitgaven en inkomsten 2013-2017

4.1. Inleiding

De manier waarop de overheidsuitgaven zich de komende jaren zullen ontwikkelen is op dit moment ongebruikelijk onzeker. In goede tijden stelt een kabinet bij aantreden een uitgavenplafond vast voor een periode van vier jaar. De algemene uitkering uit het gemeentefonds is via de normeringssystematiek (samen de trap op, samen de trap af) gekoppeld aan de rijksuitgaven. Dit maakt het voorspellen van de financiële ruimte voor gemeenten tot op zeker hoogte mogelijk.

Door het voortduren van de recessie ziet de rijksoverheid zich echter gedwongen tot steeds nieuwe bezuinigingsoperaties (voor een overzicht zie Suyker, 2013). Hoewel formeel aan de normeringssystematiek wordt vastgehouden wordt die door aanvullende ingrepen, zoals het inboeken van vermeende voordelen van gemeentelijke schaalvergroting en het korten vanwege de “onderbesteding” bij de onderwijshuisvesting, feitelijk buiten werking wordt gesteld (Rfv, 2012). Daar komt bij dat er grote decentralisaties op stapel staan die het gemeentelijke begrotingstotaal aanzienlijk, maar in nog onbekende mate, zullen verhogen.

Om toch enig zicht te krijgen op het mogelijke verloop van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven in de komende vier jaar presenteren we in dit hoofdstuk een prognose van de gemeentelijke netto uitgaven en netto inkomsten over de jaren 2013-2017. Dat is dus een andere aanpak dan in hoofdstuk 3, waar de bruto bedragen worden gepresenteerd. De netto uitgaven zijn de uitgaven die gemeenten bekostigen uit hun netto inkomsten, dat wil zeggen de inkomsten die niet zijn geoormerkt. Voorbeelden van geoormerkte inkomsten zijn specifieke uitkeringen en de opbrengsten van bestemmingsheffingen. Gemeenten moeten er zelf voor zorgen dat zij hun netto uitgaven dekken uit de uitkeringen uit het gemeentefonds, de lokale belastingopbrengst en de overige eigen middelen. Door het verloop van de netto inkomsten en uitgaven te schetsen geven wij aan hoeveel moeite zij daar naar verwachting voor zullen moeten doen.

In paragraaf 2 zetten we uiteen op welke gegevens de prognose is gebaseerd en op welke wijze die is berekend. De resultaten bespreken we in paragraaf 3. Deze laten zien dat gemeenten in financieel moeilijke omstandigheden zullen blijven.

Om deze resultaten in een bredere context te plaatsen gaan we in paragraaf 4 in op de financiële positie van gemeenten in 2013, het startpunt van de prognose.

4.2. Methode

Uitgavenprognose

Deze prognose is te zien als een verwachting bij ongewijzigd gemeentelijk beleid, waarbij de kosten worden bepaald door het aantal eenheden en de kosten per eenheid gelijk blijven op een correctie voor inflatie na. Bij de prognose van de uitgaven onderscheiden we dus de volumeontwikkeling van de prijsontwikkeling.

Basisniveau 2013

Als basis dienen de begrote netto uitgaven van gemeenten voor 2013.⁹ De omvang van deze basis is 23,5 miljard euro. Daarvoor is de som genomen van de netto uitgaven van de hoofdfuncties 0 t/m 8 die in de BBV-voorschriften worden onderscheiden; zie bijlage 1. Dat betekent dat de (netto) inkomsten uit grondexploitatie worden gesaldeerd met andere (netto) uitgaven van hoofdfunctie 8. (Bij de inkomstenprognose komen we terug op de grondexploitatie).

Omdat we ons op een zo recent mogelijk jaar willen baseren, hebben we voor de prognose geen gebruik gemaakt van rekeningcijfers. Verschillen tussen rekening en begroting betrekken we wel bij de inkomstenprognose.

Volume

De prognose van het volume is gebaseerd op de verwachte ontwikkeling van diverse verdeelmaatstaven uit het verdeelmodel van het gemeentefonds. Deze worden dus beschouwd als indicatoren voor kostendrijvers. In de meicirculaire gemeentefonds 2013 is een tabel opgenomen van de voornaamste verdeelmaatstaven in 2013-2018 (zie bijlage 2). Van de verdeelmaatstaven die niet in die tabel staan, kan de groei worden afgeleid van maatstaven waarvan wel een prognose bekend is. Daarnaast kent het verdeelmodel diverse vaste bedragen die uiteraard constant zijn. De relatieve mate waarin de diverse kostendrijvers (inclusief de vaste bedragen) het volume bepalen is eveneens afgeleid van het verdeelmodel. De voornaamste zijn inwoners (17procent) en woonruimten (10 procent); maatstaven die minder dan 1 procent bijdragen laten we buiten beschouwing.

Tenslotte zijn er de diverse integratie- en decentralisatie-uitkeringen (IU's en DU's). Sommige worden op historische gronden verdeeld (zonder verdeelmodel), andere hebben een specifiek eigen verdeelmodel. Op de vier grootste DU's na hebben we om redenen van eenvoud verondersteld dat al deze uitkeringen vanaf 2013 half met inwoners en half met woonruimten meebewegen.¹⁰ Voor de vier grootste DU's hebben we meer specifieke prognoses gemaakt. Deze zijn gebaseerd op een vereenvoudigde vorm van de betreffende verdeelmodellen. Dit betreft de uitkeringen voor de WMO, de

⁹ Bron: CBS, Statline.

¹⁰ Feitelijk is dat niet zo; sommige DU's en andere onderdelen lopen af, bij andere is nog niet bekend wat ze "doen"; op de uitkomst van de prognose heeft dit echter een verwaarloosbare invloed.

Centra Jeugd en Gezin, Maatschappelijke opvang en Vrouwenopvang. De omvangrijkste is de WMO-uitkering (1,5 miljard euro per jaar). Het eigen verdeelmodel voor de WMO kent diverse maatstaven waarvan geen prognose voorhanden is. We hebben daarom verondersteld dat de kosten van de WMO voor de helft samenhangen met het aantal ouderen (65+), voor een kwart met het aantal inwoners en voor een kwart met het aantal huishoudens met een laag inkomen. Bij de inkomstenprognose komen we op de WMO terug.

Prijs

De prognose van de prijs is eveneens ontleend aan de meicirculaire gemeentefonds 2013. Die betreft de CPB-raming van de prijsontwikkeling van het BBP, het bruto binnenlands product, zie bijlage 3.

Inkomstenprognose

Zoals bekend zijn de Nederlandse gemeenten voor hun inkomsten grotendeels afhankelijk van rijksuitkeringen. Voor zover ze dat niet zijn gelden diverse budgettaire restricties. Daartoe behoren niet alleen de algemene plicht tot een sluitende begroting, maar ook de eis dat retributies niet meer dan kostendekkend zijn, alsook de macronorm voor de ozb. De vrije ruimte beperkt zich dan tot enkele relatief kleine belastingen.

Basisniveau

Tegen deze achtergrond is het relevant om een aparte prognose van de inkomsten te maken. Als basis voor de inkomsten kiezen we uiteraard dezelfde als voor de uitgaven, namelijk de gemeentelijke-begrotingen voor 2013. Nu baseren we ons echter op de tegenhanger van de hoofdfuncties 0 t/m 8: de "inkomsten-hoofdfunctie" 9, waarbij we voor de diverse onderdelen afzonderlijke prognoses maken.

We merken op dat de netto inkomsten uit de grondexploitatie niet als aparte inkomstenbron worden behandeld, maar wordt gesaldeerd met de andere (netto)uitgaven op de begrotingsfunctie Ruimtelijke ordening & volkshuisvesting. Hierna zetten we uiteen dat de netto inkomsten uit grondexploitaties indirect doorwerken in de prognose van de reservemutaties.

Tabel 3 geeft een overzicht van de onderscheiden posten in 2013. We lichten ze hieronder toe. De som van de netto inkomsten bedraagt 23,5 miljard euro in 2013, precies het bedrag van de netto uitgaven. Die exacte gelijkheid wordt boekhoudkundig bereikt door reservemutaties en het begrotingssaldo tot de inkomsten te rekenen.

Tabel 3. Netto inkomsten gemeenten in 2013 (miljarden euro's)

| Bron | Bedrag |
|--|--------|
| Netto inkomsten uit reserves en leningen | 1,2 |
| Gemeentefonds (exclusief WMO) | 16,3 |
| WMO-uitkering gemeentefonds | 1,5 |
| Ozb | 3,4 |
| Netto onttrekkingen aan reserves | 1,3 |
| Overige netto inkomsten | -0,3 |
| Totale netto inkomsten | 23,5 |

Bron: CBS-Statline, Gemeentebegrotingen 2013, hoofdfunctie 9.

Prognose

Op basis van tabel 3 maken we een prognose voor 2017. Hieronder geven we per post weer hoe die is gemaakt.

De netto inkomsten uit reserves en leningen - vereenvoudigd gesteld is dit het saldo van rente over tegoeden en schulden - vertonen de afgelopen periode een grote mate van stabiliteit. Vanaf 2011 treedt een lichte daling op. Vermoedelijk komt dit door relatief grote onttrekkingen aan reserves. De prognose voor 2017 stellen we op 1,2 miljard euro.

De uitkering van het gemeentefonds in 2017, exclusief de WMO, nemen we over uit de meicirculaire gemeentefonds 2013.

Voor de *WMO-uitkering van Rijk aan gemeenten* bevat de meicirculaire zoals gebruikelijk geen meerjarenraming. Op grond van de afspraken tussen Rijk en gemeenten veronderstellen we echter dat de WMO-uitkering volledig kostendekkend is. Dat wil zeggen dat we aannemen dat de uitkering identiek zal zijn aan de uitgavenprognose van de WMO.

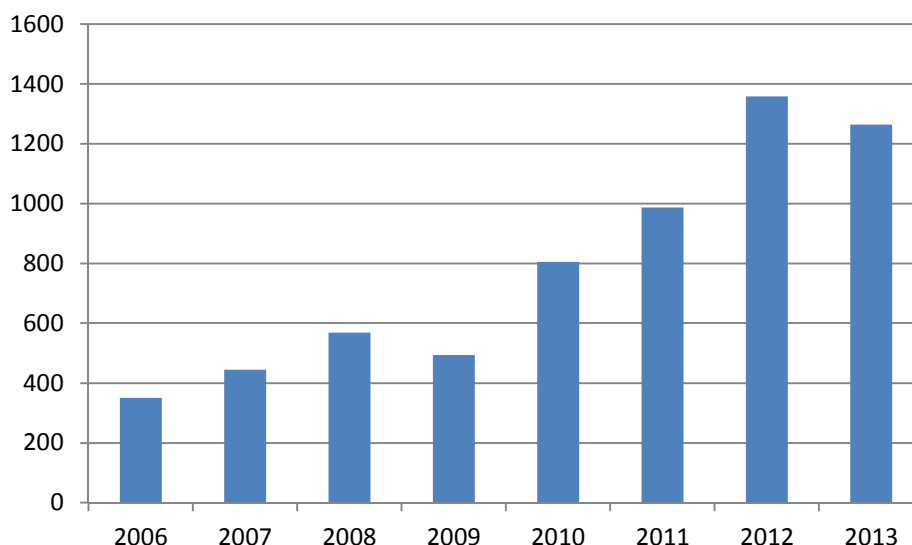
Van de *ozb-opbrengst* veronderstellen we dat deze zich ontwikkelt volgens de zogenaamde macro-norm. De afgelopen jaren is dit ongeveer de praktijk geweest. De macronorm houdt in dat de ozb-opbrengst stijgt met niet meer dan de reële economische groei verhoogd met de inflatie. De prognose voor de inflatie ontleen we aan de meicirculaire 2013 (betreft CPB-ramingen); de verwachte economische groei in 2013-2017 is afkomstig uit de middellange termijn raming die het CPB een jaar geleden maakte (zie bijlage 3).

De netto-onttrekkingen aan reserves vereisen meer uitleg. Veelal is bij de begroting sprake van netto-onttrekkingen aan reserves van honderden miljoenen euro's, in recente jaren zelfs meer dan een miljard. Op het eerste oog zou men denken dat dit niet kan: ooit moeten de reserves toch opraken! Deze paradox is te verklaren doordat na het opmaken van de rekeningen blijkt dat niet alle voornemens uit de begrotingen zijn uitgevoerd. Daardoor heeft de gemiddelde gemeente een rekeningoverschot

waardoor de reserves juist toenemen. Daardoor is het mogelijk dat er (gemiddeld over alle gemeenten) op begrotingsbasis jaar in, jaar uit meer uit de reserves wordt gehaald dan er wordt ingestopt zonder dat deze uitgeput raken.

Los van dit (gemiddeld) positieve niveau van deze “inkomstenpost”, laat de cijferreeks van 2006 t/m 2013 een grote toename van de netto onttrekkingen zien vanaf 2010, zoals blijkt uit figuur 12.

Figuur 12. Netto onttrekkingen aan reserves volgens gemeentebegrotingen (miljoenen euro's)



Bron: CBS.

De redenen voor die recente toenames laten zich raden: het (tijdelijk) opvangen van a) het inzakken van de netto inkomsten uit de grondexploitatie en b) van kortingen op uitkeringen van rijkswege waarvoor op gemeentelijk niveau niet onmiddellijk structurele bezuinigingen konden worden gerealiseerd. Het is duidelijk dat dit *extra* beroep bovenop het “traditionele” niveau *niet* eindeloos mogelijk is. We veronderstellen daarom dat de netto-onttrekkingen tussen 2013 en 2017 geleidelijk zullen terugkeren naar het gemiddelde niveau van 2007-2009. Dat is een niveau vóórdat de crisis (inclusief de terugval van de grondexploitatie) in de begrotingen tot uiting kwam. Het bedraagt 0,50 miljard euro.

Overige netto inkomsten. Hieronder vallen enkele kleine posten. Ofschoon Hoofdfunctie 9 de “inkomstenhoofdfunctie” is, telt ze ook enkele posten die per saldo een netto-uitgavenpost vormen, waaronder de *kosten die samenhangen met belastinginning*. Ook deze post heeft een vrij stabiel verloop. De prognose stellen we op een bedrag van +0,7 miljard euro. Voor de overige *lokale belastingen* (dus afgezien van de ozb) gelden geen formele beperkingen zoals bij de ozb. Daarom veronderstellen we dat deze zullen blijven groei met de gemiddelde jaargroei van 2010-2013. Dat was gemiddeld 5,2 procent per jaar. Dat is vrij hoog. Gezien de grote druk op de gemeentelijke financiën achten we dit een realistische voorspelling. Van

het *saldo van de begroting* tenslotte veronderstellen we dat dit 0 is; we komen daarop terug als we inkomsten en uitgaven vergelijken.

Verskil tussen begroting en rekening

We sluiten af met een korte beschouwing over het verschil tussen begrotingen en rekeningen. In het voorgaande hebben we ons steeds op begrotingen gebaseerd, maar hebben we in onze overwegingen ook de beschikbare CBS-statistiek van de gemeenterekeningen betrokken, namelijk die van 2006 t/m 2011. Dat geeft geen aanleiding om tot een andere prognose te komen, ook al zijn er op onderdelen (soms grote) verschillen tussen begrotings- en rekeningenstatistiek.

Voorals wat betreft de grondexploitatie blijkt dat de crisis pas in 2010 in de begrotingen neerslaat. In de rekeningen gebeurt dat al in 2009. Dat is niet vreemd, aangezien de begrotingen 2010 in de zomer van 2009 zijn opgesteld, terwijl de rekeningen van 2009 in de eerste maanden van 2010 werden opgemaakt. Het besef van de omvang van de crisis was in het voorjaar van 2010 verder doorgedrongen dan in de zomer van 2009.

Volgens de begrotingen van 2009 ramen de gemeenten nog netto inkomsten voor grondexploitatie ter waarde van 0,54 miljard euro. Dat daalt tot 0,04 miljard euro in 2011 en blijft in de begrotingen van 2012 en 2013 ongeveer op dat peil. De rekeningen laten een ander, veel ongunstiger beeld zien. Uit de rekeningen van 2009 blijkt dat voor de grondexploitatie sprake is van netto uitgaven van 0,41 miljard euro, een verlies dus. Dat verlies loopt op tot 0,90 miljard euro in 2011.

Kortom: terwijl de gemeenten in de begrotingen slechts schoorvoetend hun verliezen op de grondexploitatie nemen (ook in 2012 en ook 2013), doen ze dat bij de jaarrekening wel degelijk. De verwachting is dat dit in 2012 en mogelijk 2013 weer gebeurt.

De middelen daarvoor onttrekken gemeenten aan hun reserves. Zoals hierboven al is opgemerkt onttrekken gemeenten bij de begroting jaar in jaar uit gelden aan hun reserves. Uit de jaarrekening tot en met 2009 blijkt dat ze allerlei plannen niet (tijdig) uitvoeren en daarom per saldo gelden toevoegen aan de reserves. Bovendien kwam daar in 2009 ruim 5 miljard euro bij aan eenmalige inkomsten door de verkoop van nutsbedrijven.¹¹ In de jaarrekeningen van 2010 en 2011 slaat dit patroon van toenemende reserves om. Dan wordt er voor het eerst in jaren ongeveer evenveel aan de reserves onttrokken als geraamd in de begroting. Dat komt vooral omdat gemeenten de verliezen nemen op grondexploitaties.

Op grond van deze analyse veronderstellen we dat de sterke stijging van netto-onttrekkingen aan reserves in de begrotingen van 2009-2013 in de jaren 2013-2017 weer ongedaan wordt gemaakt, zodat de onttrekking op begrotingsbasis weer op het

¹¹ Dit bedrag is overigens ongelijk over de gemeenten verdeeld, aangezien niet elke gemeente aandelen had in de nutsbedrijven. Ongeveer een derde van de gemeenten ontving meer dan 100 euro per inwoners. De andere twee derde kreeg veel minder of zelfs niets.

niveau van voor de crisis komt.

Dit is uiteraard een onzeker punt in onze prognose. Indien de crisis in het vastgoed langer aanhoudt of als blijkt dat nog veel meer verliezen genomen moeten worden op te hoog gewaardeerde grondposities, dan zal de situatie ongunstiger zijn dan we veronderstellen. De in goede tijden opgebouwde reserves zullen dan sneller slinken. Boekhoudkundig lijkt dat gunstig voor de inkomsten - zoals we zagen is een reserveonttrekking boekhoudkundig een inkomstenbron. Feitelijk echter zullen omvangrijkere onttrekkingen aan reserves de bodem van de gemeentelijke schatkist eerder zichtbaar maken.

4.3. Resultaten voor de gezamenlijke gemeenten

Uitkomsten van uitgavenprognose

Onder de gemaakte veronderstellingen stijgen gemeentelijke netto uitgaven tussen 2013 en 2017 reëel met 2,4 procent en inclusief inflatie met 10 procent. Tabel 4 geeft een overzicht van bedragen en percentages, waarbij de WMO apart wordt genomen omdat die als kostendekkend wordt beschouwd.

Tabel 4. Prognose gemeentelijke netto uitgaven 2013-2017 bij ongewijzigd beleid (miljarden euro's)

| | 2013 | 2017 | Vershil | Vershil |
|------------------------------|------------|------------|------------|---------|
| | (mrd euro) | (mrd euro) | (mrd euro) | (%) |
| Zonder inflatie | | | | |
| Netto uitgaven exclusief WMO | 21,95 | 22,42 | 0,46 | 2,1% |
| WMO | 1,49 | 1,59 | 0,10 | 6,4% |
| Totaal netto uitgaven | 23,45 | 24,01 | 0,56 | 2,4% |
| Met inflatie | | | | |
| Netto uitgaven exclusief WMO | 21,95 | 24,09 | 2,13 | 9,7% |
| WMO | 1,49 | 1,71 | 0,21 | 14,3% |
| Totaal netto uitgaven | 23,45 | 25,80 | 2,35 | 10,0% |

Door afronding kan het bedrag in de verschilkolom afwijken van het verschil tussen de bedragen in de kolommen voor 2017 en 2013.

Het volume van de uitgaven stijgt volgens deze prognose met 0,6 miljard euro ofwel 2,4 procent in vier jaren - dat wil zeggen 0,6 procent per jaar. Binnen dat totaal stijgt de WMO procentueel veel sterker. Dat hangt samen met de vergrijzing die veel meer invloed heeft op de WMO-uitgaven dan de andere uitgaven. Bij de WMO veronderstellen we 50 procent samenhang met ouderen, bij de overige uitgaven is dat nog geen 2 procent.

De waarde van de uitgaven (prijs maal volume) stijgt beduidend sterker, namelijk met 10 procent in 2013-2017 ofwel 2,4 procent per jaar. Twee derde van de toename komt dus voor de rekening van de verwachte inflatie. Daarbij is geen onderscheid gemaakt tussen WMO en andere uitgaven; op beide categorieën wordt hetzelfde inflatiecijfer toegepast.

Uitkomsten van inkomstenprognose

De gemaakte veronderstellingen over de diverse inkomstenposten leiden tot een daling van de inkomsten van 23,5 miljard euro naar 23,1 miljard euro. Een teruggang met 1,4 procent in 2013-2017 ofwel gemiddeld met 0,3 procent per jaar. Dit is inclusief inflatie. Tabel 5 geeft de resultaten van de prognose voor de diverse onderdelen.

Tabel 5. Prognose gemeentelijke netto inkomsten 2013-2017, inclusief inflatie (miljarden euro's)

| | 2013 | 2017 | Vershil | Vershil |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | (mrd euro) | (mrd euro) | (mrd euro) | (%) |
| Netto inkomsten uit reserves en leningen | 1,22 | 1,20 | -0,02 | -1,5% |
| Gemeentefonds (exclusief WMO) | 16,35 | 16,30 | -0,05 | -0,3% |
| WMO-uitkering gemeentefonds | 1,49 | 1,59 | 0,10 | 6,4% |
| Ozb | 3,41 | 3,79 | 0,38 | 11,2% |
| Mutaties reserves | 1,26 | 0,50 | -0,76 | -60,3% |
| Overige netto inkomsten | 0,28 | 0,25 | -0,03 | -11,4% |
| Totale netto inkomsten | 23,45 | 23,13 | -0,32 | -1,4% |

Opmerking: de overige netto inkomsten zijn negatief, en vormen dus een (netto)uitgavenpost. Dat komt omdat o.a. de kosten van belastingheffing er deel van uitmaken.

De verwachte inkomsten dalen licht. Dat komt vooral doordat we veronderstellen dat de verliezen op de grondexploitatie in 2017 zullen zijn "genomen" waardoor er jaarlijks driekwart miljard euro minder aan reserves zal worden onttrokken. Minder onttrekkingen betekent boekhoudkundig minder inkomsten. De enige inkomstenstijging van financieel gewicht betreft de ozb, die onder de gemaakte veronderstellingen met 0,4 miljard euro stijgt. Onze veronderstelling van een kostendeekkende WMO-uitkering draagt enigszins bij aan de stijging van de inkomsten.

Confrontatie van uitgaven- en inkomstenprognose

Prognose bij ongewijzigd beleid

In dit onderdeel confronteren we eerst de raming van de inkomsten met die voor de uitgaven. Daarna inventariseren we de kortingen op de budgetten voor de "grote decentralisaties". Ten slotte maken we een inschatting van de gevolgen van de 6

miljard euro aan extra bezuinigingen die het Rijk in de zomer van 2013 heeft aangekondigd voor het jaar 2014.

Tabel 6. Prognose gemeentelijke netto uitgaven en netto inkomsten 2013-2017 (inclusief inflatie; miljarden euro's)

| | 2013 | 2017 | Verschil | |
|------------------------|-------|-------|----------|-------|
| Totaal netto uitgaven | 23,45 | 25,80 | 2,35 | 10,0% |
| Totale netto inkomsten | 23,45 | 23,13 | -0,32 | -1,4% |
| Verschil | 0,00 | 2,67 | 2,67 | 11,4% |

De vergelijking van de beide prognose leidt tot de conclusie dat de uitgaven en inkomsten 2,7 miljard euro uiteen scharen, een verschil van 11,4 procent ten opzichte van het basisniveau in 2013. Vanzelfsprekend moeten gemeenten proberen hun begrotingen sluitend te krijgen. Het verschil van 2,7 miljard euro is bij ongewijzigd beleid. Gemeenten zullen hun beleid dus moeten aanpassen.

Kortingen decentralisaties

Het in tabel 6 geconstateerde verschil tussen de inkomsten- en de uitgavenontwikkeling is echter niet de enige druk op de gemeentelijke financiële huishouding. Genoegzaam is bekend dat de decentralisatie van het sociale domein samengaat met aanzienlijke kortingen van de oorspronkelijke budgetten. Over de precieze omvang ervan is geen duidelijkheid. In tabel 7 hebben we de stand van zaken van midden 2013 samengevat. Op onderdelen hebben we zelf een inschatting moeten maken.

Tabel 7. Verwachte kortingen bij decentralisaties sociaal domein (miljarden euro's)

| | Budget 2013 | Budget 2017 | Verschil | |
|---|-------------|-------------|----------|------|
| | (€ mrd) | (€ mrd) | | |
| Jeugdzorg | 3,30 | 2,85 | -0,55 | -14% |
| Huishoudelijke hulp | 1,50 | 0,90 | -0,60 | -40% |
| Inkomensvoorziening chronisch zieken en gehandicapten | 3,00 | 2,45 | -0,55 | -18% |
| Persoonlijke verzorging | 5,00 | 3,75 | -1,25 | -25% |
| Totaal | 12,80 | 9,95 | -2,85 | -22% |

Het verschil is inclusief het gevolg van inflatie. Bron: Rijksbegroting 2013, diverse openbare stukken van VNG en eigen berekeningen.

De totale korting bedraagt naar schatting 22 procent ofwel 2,9 miljard euro. Dat komt dus bovenop het bedrag van 2,7 miljard euro als men inkomsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid vergelijkt (tabel 6).

Aanvullende bezuinigingen

Ten slotte bezien we de extra bezuiniging waartoe het Rijk heeft besloten om in 2014 in de buurt van de Europese begrotingsnormen te komen. Dat betreft een bedrag van 6 miljard euro. De invulling ervan is nog niet helemaal duidelijk, zodat niet precies te bepalen is hoe dit volgens de bestaande “trap op, trap af”-methode doorwerkt in het gemeentefonds. Bezuinigingen door het Rijk zijn hier alleen relevant als ze betrekking hebben op de “rijksuitgaven in enge zin”. Daartoe behoren niet de uitgaven voor de zorg en evenmin belastingverhogingen. Als vuistregel hanteert de VNG dat van dit bedrag de helft wordt omgebogen op een wijze die relevant is voor de “trap op, trap af”-methode en dat daarvan vervolgens 18 procent moet worden genomen. Dat komt neer op de helft van 18 procent van 6 miljard euro, ofwel 0,54 miljard euro.¹²

Totaalbeeld

De drie bedragen (2,7 miljard euro tekort bij ongewijzigd beleid, 2,9 miljard euro aan decentralisatiekortingen en de extra bezuiniging van 0,5 miljard euro) komen samen op 6,1 miljard euro uit.

Dit tekort heeft betrekking op een basisbedrag van 36,3 miljard euro in 2013. Dat is berekend als 23,5 miljard euro aan gemeentelijke netto uitgaven (tabel 4) plus 12,8 miljard euro die aan de te decentraliseren taken wordt besteed (tabel 7).

Gemeenten kijken dus aan tegen een tekort van 17 procent op dit basisbedrag.

Om deze uitkomst in een breder perspectief te plaatsen, schetsen we in de volgende paragraaf kort de financiële positie van de gemeenten in 2013, het startjaar van de prognose.

4.4. Financiële uitgangspositie gemeenten in 2013

Tot en met 2008 hadden de gezamenlijke gemeenten grote overschotten op de rekening van meer dan 1 miljard euro. Daarna zette een kentering in. In 2009 werd die nog aan het oog onttrokken door eenmalige opbrengsten uit de verkoop van nutsbedrijven, waardoor het saldo van de rekening nog steeds ruim boven een miljard euro uitkwam. Die verkoop leidde naast een positief rekeningresultaat vooral tot een verhoging van reserves. In 2010 en 2011 daalde het rekeningoverschot tot circa 0,1 miljard euro, minder dan een half procent van de netto uitgaven. Vanaf 2012 beschikken we alleen over begrotingscijfers, maar daarin is een vergelijkbare ontwikkeling te zien.

¹² Vanwege het globale karakter van deze raming, laten we een verhoging ervan voor inflatie in 2014-2017 achterwege.

De gemeenten baseren hun begrotingen en rekeningen op het wettelijk verplichte baten-lastenstelsel. Dat wijkt af van het stelsel waarmee het EMU-saldo wordt berekend. Wél kan het EMU-saldo uit de gemeentelijke boekhouding worden afgeleid. Volgens de meest recente gegevens van het CBS komt het gemeentelijke EMU-saldo keurig op het afgesproken niveau uit (CBS, 2013). Ondanks de moeilijke tijden betrachten de gemeenten als collectief dus een strakke begrotingsdiscipline.

Voor de financiële positie van de gemeenten is de stand van hun eigen vermogen van belang. De ontwikkeling ervan volgt het patroon van het rekeningsaldo. Tot en met 2009 stegen de reserves en bedroegen aan het eind van dat jaar ruim 34 miljard euro. Dit is inclusief het rekeningsaldo van dat jaar. Dit is geen vrij beschikbaar “geld op de bank”. Het grootste deel is vastgelegd in met name gebouwen, infrastructurele werken en leningen aan maatschappelijke instellingen. Vanaf 2010 daalt het eigen vermogen. Het laatst bekende rekeningcijfer is dat voor 2011: 31 miljard euro. In onze ramingen gaan we ervanuit dat die dalende trend nog enigszins doorzet tot 2017. Dat hangt samen met het tijdelijk opvangen van rijksbezuinigingen (totdat structurele maatregelen zijn genomen) en de noodzaak af te boeken op de waarde van gronden etc. vanwege het inzakken van de vastgoedmarkt.

Anders dan het Rijk, zijn gemeenten verplicht een sluitende begroting op te stellen. Als gemeenten geld lenen doen ze dat dus niet om een begrotingstekort op te vangen, maar om – bijvoorbeeld – de bouw van scholen te financieren. Over die lening betalen de gemeenten rente. Aan de andere kant lenen gemeenten ook uit, vooral aan zogeheten verbonden partijen, dat wil zeggen uiteenlopende maatschappelijke instellingen. Daarvoor ontvangen ze een rentevergoeding.

Het saldo van de betaalde en ontvangen rente was in 2011 250 miljoen euro. Dat is 1 procent van de netto uitgaven. Deze 250 miljoen euro is het saldo van 1,61 miljard euro feitelijk betaalde rente en 1,36 miljard euro feitelijk ontvangen rente.¹³ In onze prognose veronderstellen we dat hierin tot 2017 geen wezenlijke verandering optreedt. Dat vereist wel dat de rijksbezuinigingen volledig kunnen worden opgevangen door efficiëncymaatregelen en minder voorzieningen voor burgers en dat de noodzaak om verliezen te nemen op grondexploitaties geleidelijk aan verdwijnt.

4.5. Conclusie

De gemeentefinanciën staan onder druk. Daar zijn drie redenen voor aan te wijzen.

Om te beginnen bestaat er een discrepantie tussen het verwachte verloop van de inkomsten en dat van de uitgaven bij ongewijzigd beleid. Wanneer de inkomsten en de uitgaven van de gemeenten voor de periode 2013-2017 worden geraamd tekent zich

¹³ Dit betreft feitelijk ontvangen en betaalde bedragen; de zogeheten toegerekende en bespaarde rente is hierin niet opgenomen. Daarom is dit bedrag lager dan wat in tabel 5 wordt genoemd.

een tekort af ter hoogte van 2,7 miljard euro.

Een tweede bron van druk op de gemeentelijke begrotingen bestaat uit de kortingen op de budgetten die zijn verbonden aan de te decentraliseren taken in het sociale domein. Deze bedragen naar schatting 2,9 miljard euro.

In de derde plaats heeft het kabinet onlangs besloten tot aanvullende tekortreducerende maatregelen ter waarde van 6 miljard euro. Dit betekent dat de inkomsten van gemeenten naar verwachting 0,5 miljard lager zullen zijn dan eerder geraamd.

Gemeenten zijn gehouden aan het presenteren van een sluitende begroting en zullen er alles aan doen om tekorten te voorkomen. Bovenstaande bedragen moeten dan ook niet worden opgevat als een voorspelling van toekomstige tekorten maar als indicatie van de taakstelling waarvoor gemeenten zich geplaatst zien. In het volgende hoofdstuk gaan we na hoe gemeenten hiermee kunnen omgaan.

5. Hoe kunnen gemeenten hun begroting sluitend houden?

5.1. De taakstelling

Tabel 8 vat de uitkomsten van het vorige hoofdstuk samen. Gemeenten moeten maatregelen ter waarde van 2,7 miljard euro nemen om het verschil tussen netto inkomsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid te dichten. De aanvullende bezuinigingen van 6 miljard euro die het kabinet in de zomer van 2013 bekend maakte legt daar voor gemeenten nog eens 0,6 miljard bij op. En gemeenten moeten de te decentraliseren taken uit het sociale domein met 2,9 miljard euro minder uitvoeren dan er thans aan wordt uitgegeven.

Aangezien gemeenten, anders dan de rijksoverheid, sluitende begrotingen moeten presenteren, ligt er een taakstelling van circa 6 miljard euro. Dat is 17 procent van de som van de netto uitgaven en de met de te decentraliseren taken gemoeide uitgaven in basisjaar 2013.

Dit hoofdstuk verkent welke mogelijkheden gemeenten hebben om deze taakstelling in te vullen.

Tabel 8. Taakstelling gemeenten 2013-2017

| | Miljard euro |
|---|--------------|
| Tekort bij ongewijzigd beleid | 2,7 |
| Kortingen decentralisaties sociaal domein | 2,9 |
| Aanvullende bezuiniging 6 miljard euro | 0,5 |
| Totaal | 6,1 |
| Totaal als % van netto uitgaven en te decentraliseren taken in 2013 | 17% |

5.2. Mogelijkheden voor lastenverhoging

In theorie is de keus duidelijk. Gemeenten kunnen hun uitgaven beperken en zij kunnen de lasten voor hun burgers verhogen.

In de praktijk is die laatste mogelijkheid echter zeer beperkt. Onze raming gaat al uit van een ozb-stijging volgens het maximum dat de macronorm toelaat. Nu is die norm niet heilig: het is een bestuurlijke afspraak, afzonderlijke gemeenten zijn er niet aan

gehouden en op dit moment wordt hij geëvalueerd. Maar een veel sterkere stijging zal op grote maatschappelijke weerstand stuiten. Bovendien is de ozb een naar verhouding kleine inkomstenbron. Dat betekent dat grote procentuele tariefverhogingen nodig zouden zijn om de gemeentelijke inkomsten met een bescheiden percentage te laten toenemen (het zogeheten hefboomeffect).¹⁴ De jaaropbrengst van de ozb is ongeveer 3,5 miljard. Zelfs een verdubbeling zou volstrekt onvoldoende om het bedrag van 6,1 miljard op te vangen.

Naast de ozb kennen gemeenten nog enkele kleinere belastingen, die aanzienlijk minder opbrengen, en bestemmingsheffingen, die ten hoogte kostendekkend mogen zijn. Ook hier ligt dus geen oplossing.

De overige eigen inkomsten van gemeenten hangen vaak samen met bedrijfsmatige activiteiten, waarvoor ook kosten worden gemaakt. Hier is geen “knop” waaraan kan worden gedraaid om meer netto inkomsten te verkrijgen.

5.3. Mogelijkheden voor uitgavenbeperking

De taakstelling waar gemeenten voor staan kan niet of nauwelijks worden ingevuld via inkomstenvermeerderende maatregelen. Gemeenten moeten hun uitgaven dus beperken. Voor een groot deel zal dat neerkomen op een verlaging van het lokale voorzieningenniveau. Bij de decentralisatie van het sociale domein is er echter nog een mogelijkheid.

Het kabinet streeft op dit terrein naar wat wordt genoemd een *paradigmashift*. Een groot deel van wat vroeger vrijwilligerswerk was is tegenwoordig geprofessionaliseerd en wordt uit publieke middelen bekostigd. Als gevolg van de crisis in de overheidsfinanciën, maar ook door de vergrijzing, is dit steeds moeilijker te bekostigen. Er moet worden “ontzorgd”: mensen moeten weer meer zelf het roer in handen nemen en de hulp van vrijwilligers inroepen.

Daar komt bij dat professionalisering heeft geleid tot een versnippering in de zorg, waarbij specialisten zich richten op deelproblemen maar waarbij een integrale aanpak te vaak ontbreekt. Vandaar om de roep “één gezin, één plan, één regisseur”. De veronderstelling is dat gemeenten deze taken beter kunnen uitvoeren, maar ook met minder geld doordat zij integraal beleid kunnen voeren op basis van lokale omstandigheden en wensen.

Een consequentie daarvan is echter dat er lokale en regionale verschillen zullen ontstaan in de dienstverlening op dit terrein. Het gaat om voorzieningen aan kwetsbare mensen, waarbij het idee overheerst dat er op dit moment nog geen regionale verschillen bestaan wat betreft de dienstverlening. Dat dit idee niet geheel juist is (Rfv, 2013) doet er in dit verband weinig toe. De vraag is in hoeverre dit soort

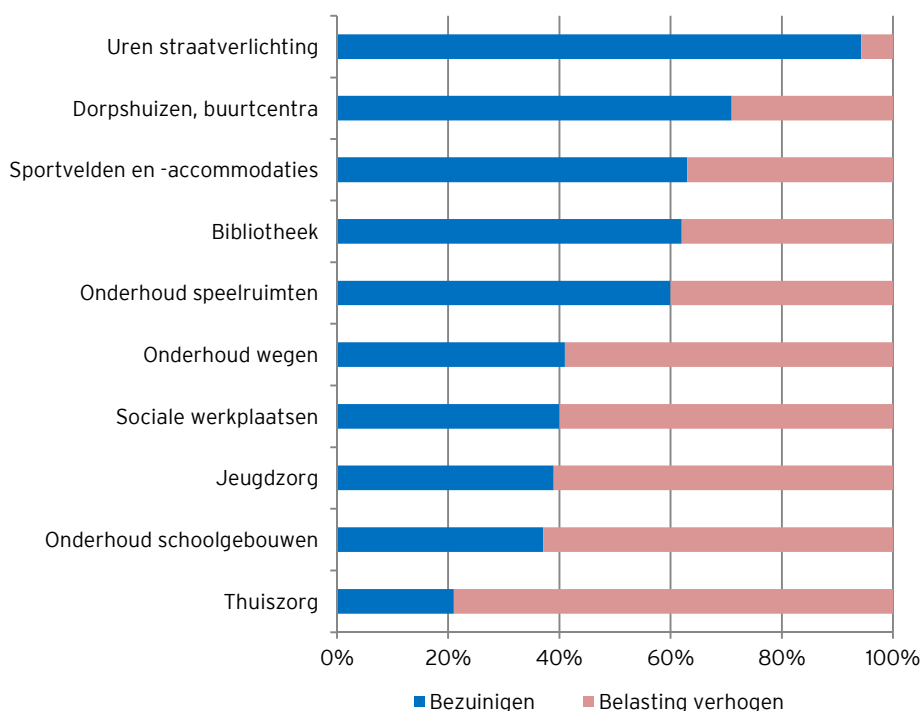
¹⁴ Zie Allers et al. (2013), blz. 50-51.

verschillen zouden worden geaccepteerd. Hoe meer ruimte gemeenten krijgen om de te decentraliseren taken naar eigen inzicht in te vullen en uit te voeren, hoe beter zij de uitgaven in de hand kunnen houden. Daarnaast is het van belang te weten in hoeverre burgers bezuinigingen op verschillende beleidsterreinen aanvaardbaar vinden. Wij legden ons burgerpanel een aantal vragen voor om hier meer zicht op te krijgen.

5.4. Accepteren burgers bezuinigingen?

Of lastenverhoging in de praktijk nu een bruikbare oplossing is of niet, door burgers te vragen voor welke voorzieningen ze eventueel meer zouden willen betalen en voor welke niet kan een beeld worden verkregen van wat van gemeenten wordt verwacht dan wel geaccepteerd.

Figuur 13. Keus burgerpanel tussen bezuinigen en lastenverhoging



In figuur 13 is voor een reeks van voorzieningen weergegeven welk percentage van de huishoudens kiest voor het verhogen van de belastingen om de voorziening in stand te houden en welk percentage er voor kiest om te bezuinigen op de voorziening. De antwoorden variëren sterk. 94 procent van de huishoudens geeft aan dat er wat hen betreft kan worden bezuinigd op het aantal uren straatverlichting. 71 procent vindt dat er kan worden bezuinigd op dorpshuizen en buurtcentra en circa 60 procent op sportvelden, de bibliotheek en op het onderhoud aan speelruimten. Burgers accepteren dus op diverse terreinen een vermindering van de publieke

dienstverlening.

Op andere terreinen worden bezuinigingen echter minder gemakkelijk geaccepteerd. Maar liefst 79 procent van de huishoudens zegt bereid te zijn om meer belasting te betalen om te voorkomen dat er wordt bezuinigd op thuiszorg. Voor wat betreft schoolgebouwen is dat 63 procent, voor de jeugdzorg 61 procent en voor de sociale werkvoorziening 60 procent.

Zoals gezegd is het ondenkbaar dat gemeenten hun financiële taakstelling via lastenverhoging kunnen invullen. Figuur 13 is dan ook niet bedoeld om de keuzemogelijkheden van gemeenten weer te geven, maar om te laten zien in welke mate burgers een achteruitgang in de gemeentelijke dienstverlening zullen aanvaarden.

Uit figuur 13 komt naar voren dat burgers best de nodige bezuinigingen accepteren, maar dat het juist de voorzieningen in het sociale domein zijn waar men dit het minst graag ziet. Dat komt slecht uit, want hiermee is veel meer geld gemoeid dan met straatverlichting of buurthuizen.

Het gevaar dreigt dus dat de te decentraliseren taken tot verdringing zullen leiden van taken die traditioneel tot het gemeentelijke pakket behoren.

5.5. Accepteren burgers verschillen in dienstverlening?

In de vorige paragraaf bleek dat huishoudens in meerderheid moeite hebben met bezuinigingen binnen het sociale domein (jeugdzorg, thuiszorg, sociale werkvoorziening, zie figuur 13). Zij zeggen nog liever meer belasting te betalen dan een achteruitgang te zien in de dienstverlening op dit terrein. Maar zoals we al zagen is het gemeentelijke belastinggebied veel te klein om de kortingen op de gedecentraliseerde budgetten te dragen.

Een belangrijke reden voor de komende decentralisaties is dat gemeenten dichter bij de burgers staat dan het Rijk. Gemeenten zouden daarom beter in staat moeten zijn om het beleid af te stemmen op de lokale omstandigheden en behoeften dan het Rijk. Decentralisatie van een taak betekent dus dat de gemeente beleid ontwikkelt op dat terrein. Hierdoor ontstaan er verschillen tussen gemeenten. Gemeenten zullen immers verschillende keuzen maken.

Decentralisatie heeft dus twee kanten. Aan de ene kant wordt mogelijk beter aangesloten bij de wensen van de lokale bevolking. Aan de andere kant ontstaan er verschillen tussen gemeenten waardoor het in de ene gemeente bijvoorbeeld gemakkelijker kan zijn om van een voorziening gebruik te maken dan in de andere gemeente. Wanneer gemeenten hierbij weinig of geen beleidsvrijheid krijgen zijn hun mogelijkheden om de kosten te beheersen erg beperkt.

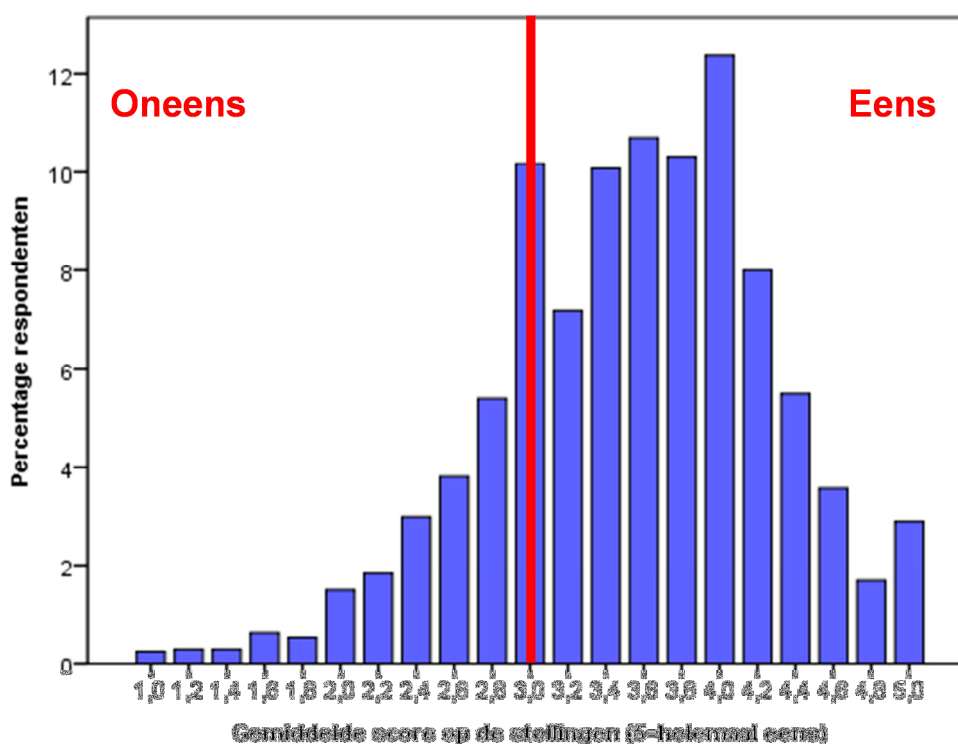
Hoe kijkt de burger hier tegenaan? Vindt de burger inderdaad dat de gemeente beter kan bepalen welke zorg nodig is dan het Rijk? En accepteert de burger dan ook dat er verschillen ontstaan tussen gemeenten wat betreft de dienstverlening op dit gebied? Om dit na te gaan zijn stellingen voorgelegd aan de huishoudens van het burgerpanel (zie bijlage 4 en 5). Hierop konden zij reageren met antwoorden variërend van

“helemaal oneens” tot “helemaal eens” (5-punt schaal) of “weet niet”.

Een aantal vragen heeft betrekking op het punt dat gemeenten beter in staat zouden zijn om maatwerk te leveren dan het Rijk. De antwoorden op de stellingen zijn zo gecodeerd dat 1 steeds betekent dat men het niet eens is met het idee dat gemeenten beter maatwerk kunnen leveren en 5 dat men het hier wel mee eens is. Van de antwoorden is een gemiddelde score berekend. Wanneer een respondent “weet niet” antwoordt op één van de stellingen dan wordt deze respondent niet meegenomen bij de berekening van het gemiddelde.

Figuur 14 geeft de spreiding van de gemiddelde scores op de verschillende stellingen. De gemiddelde score is 3,5.¹⁵ Die score ligt boven de waarde 3 die het midden houdt tussen eens en oneens. Respondenten zijn het in meerderheid eens met het idee dat gemeenten beter maatwerk kunnen leveren dan het Rijk.

Figuur 14. Score van huishoudens op stellingen over de vraag of gemeenten beter in staat zijn om maatwerk te leveren dan het Rijk (n= 2.074, 236 “weet niet”)

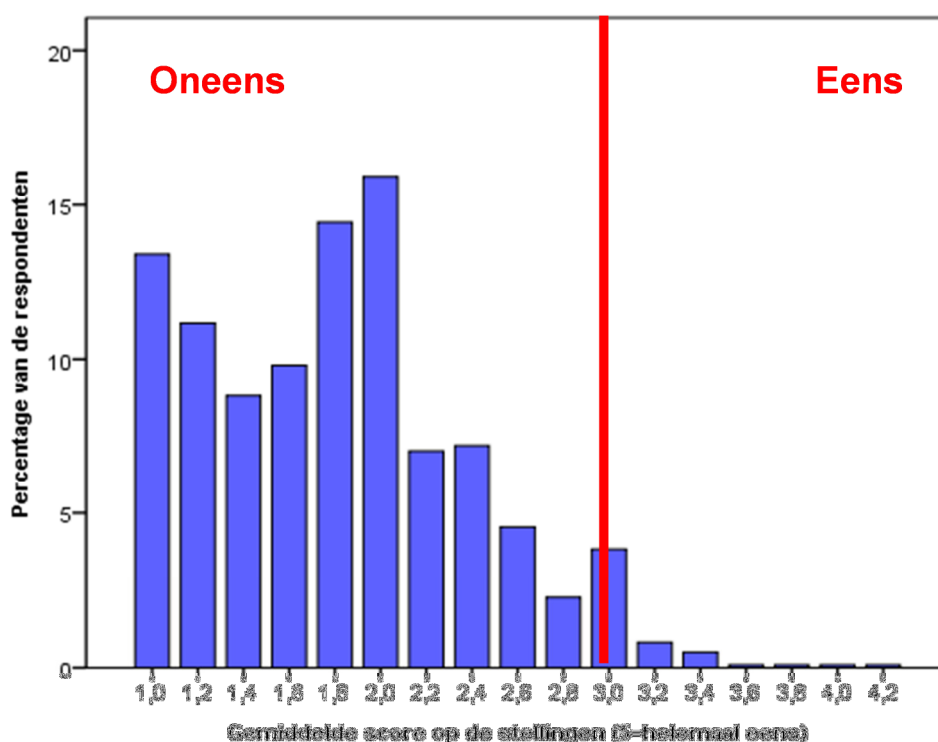


¹⁵ De standaardafwijking bedraagt 0,72; 236 respondenten weten het niet.

De volgende vraag is of huishoudens dan ook accepteren dat door de decentralisaties verschillen ontstaan wat betreft de dienstverlening door gemeenten. Om dit na te gaan zijn het burgerpanel vier stellingen voorgelegd (zie bijlage 4). De antwoorden zijn zo gecodeerd dat 5 betekent dat men verschillen tussen gemeenten volledig acceptabel vindt. Een score van 1 betekent dat men verschillen volledig afwijst.

Figuur 15 geeft de gemiddelde scores van de respondenten weer. De grafiek laat duidelijk zien dat respondenten het in overgrote meerderheid niet acceptabel vinden dat er verschillen ontstaan tussen gemeenten. Veel respondenten hebben op alle stellingen “oneens” of zelfs “helemaal oneens” aangekruist. De gemiddelde score is 1,8.¹⁶ Bijna niemand geeft een score hoger dan 3 (= niet eens, niet oneens). Eigenlijk verschillen de respondenten alleen van elkaar in de kracht waarmee zij verschillen afwijzen.

Figuur 15. Score van huishoudens op stellingen over de acceptatie van verschillen tussen gemeenten als gevolg van decentralisaties (n= 2.224, 86 “weet niet”)



Burgers hebben dus wel het idee dat gemeenten beter maatwerk kunnen leveren dan het Rijk. De consequentie daarvan, dat er verschillen in dienstverlening ontstaan

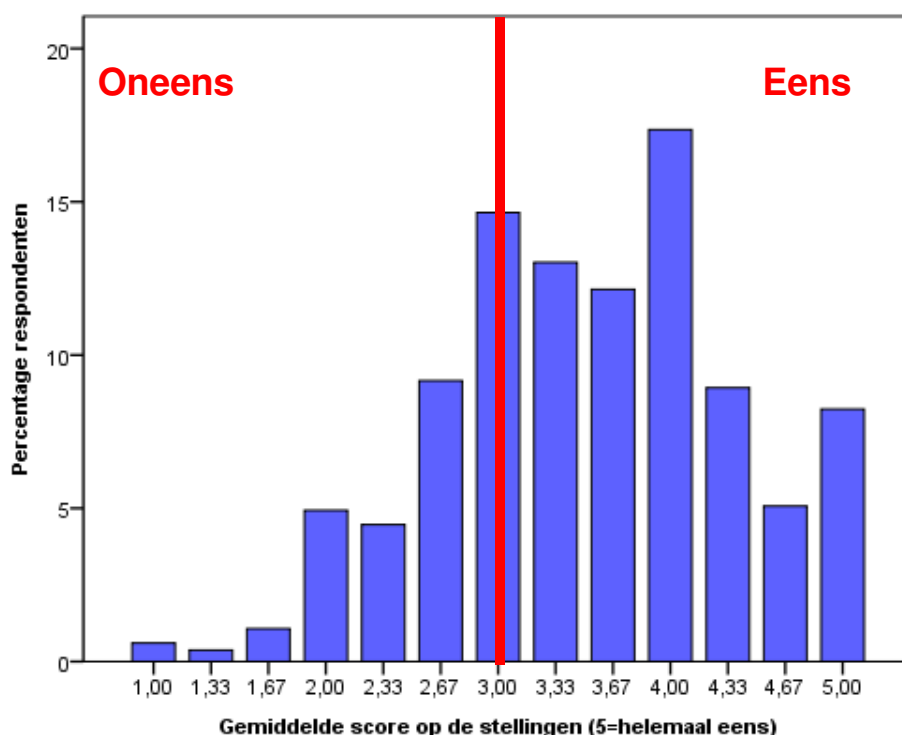
¹⁶ De standaardafwijking is 0,58, n = 2.224, 86 missende waarden.

tussen gemeenten, wordt echter niet aanvaard.

Een laatste vraag is of burgers het ontstaan van verschillen tussen gemeenten door decentralisaties dusdanig problematisch vinden dat zij liever hebben dat het Rijk taken blijft uitvoeren. Hier zijn drie stellingen over voorgelegd (zie bijlage 4). Alle vragen zijn zo gecodeerd dat een hogere score betekent dat men het er meer mee eens is dat het Rijk taken moet uitvoeren als decentralisatie leidt tot grote verschillen tussen gemeenten.

De gemiddelde scores van respondenten zijn weergegeven in figuur 16. De figuur laat zien dat veel respondenten aangeven dat zij liever zien dat het Rijk de taken op het sociale domein uitvoert als daarmee kan worden voorkomen dat er verschillen ontstaan in de dienstverlening. Veel respondenten antwoorden "eens" (4) op de stellingen. De gemiddelde score is 3,5.¹⁷

Figuur 16. Score van huishoudens op stellingen over de vraag of het Rijk taken moet blijven uitvoeren als decentralisatie leidt tot verschillen tussen gemeenten (n= 2.150, 160 "weet niet")



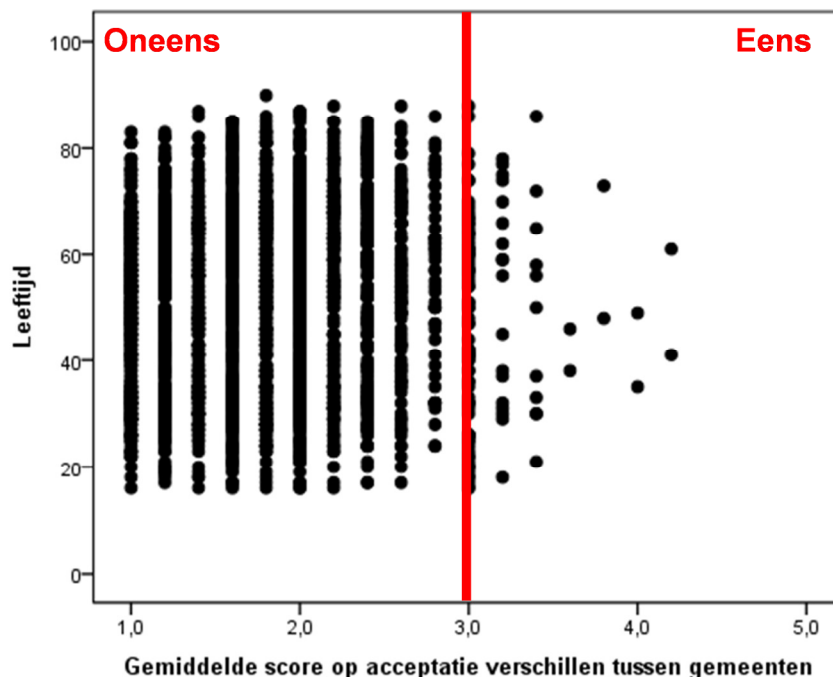
¹⁷ Standaardafwijking 0,85, 160 keer "weet niet" geantwoord.

Verschillen in antwoorden tussen groepen respondenten

In het voorgaande is weergegeven of huishoudens de verschillen tussen gemeenten die ontstaan door decentralisaties acceptabel vinden. Hierbij is de totale populatie in de steekproef onderzocht. Er zouden echter verschillen kunnen bestaan tussen verschillende categorieën. Denken ouderen bijvoorbeeld anders over decentralisaties dan jongere respondenten? Of kijkt men hier in landelijke gemeenten anders tegenaan dan in de stad?

Om dat na te gaan kunnen we de gemiddelde score van respondenten op de vragen over het accepteren van verschillen tussen gemeenten afzetten tegen bijvoorbeeld de leeftijd van de respondent. We zetten de score op acceptatie van verschillen tussen gemeenten op de x-as en de leeftijd op de y-as. Iedere respondent kan dan met een punt worden weergegeven. De puntenwolk die dan ontstaat laat dan zien of er een verband is tussen leeftijd en de mate waarin men verschillen accepteert. Als oudere mensen verschillen tussen gemeente meer accepteren dan jongere mensen dan zouden er linksonder in de figuur veel punten moeten zijn en ook rechtsboven en niet in de rest van de figuur. In figuur 17 is te zien dat dit niet het geval is.

Figuur 17 Score van huishoudens op stellingen over de acceptatie van verschillen tussen gemeenten als gevolg van decentralisaties afgezet tegen leeftijd.



Ook de mate van stedelijkheid van iemands woonplaats, het netto inkomen en het opleidingsniveau blijkt geen verband te hebben met de mate waarin verschillen tussen gemeenten worden geaccepteerd. De uitkomsten worden breed gedragen in de maatschappij.

We zien hier een duidelijke paradox: burgers vinden *wel* dat de gemeente beter kan beoordelen wat voor zorg inwoners nodig hebben, maar accepteert *geen* verschillen in dienstverlening tussen gemeenten. Dat betekent dat de vrijheidsgraden voor gemeenten op dit terrein beperkt zijn. Het wordt daardoor ook moeilijk om de uitgaven op het sociale domein in de hand te houden. De door het Rijk op deze decentralisaties ingeboekte bezuinigingen kunnen daardoor nopen tot bezuinigingen op de al bestaande gemeentelijke taken.

Uit recent onderzoek blijkt dat burgers meer geld betalen voor woningen in gemeenten die hogere rijksuitkeringen ontvangen (Allers en Vermeulen, 2013). Gemeentegeld wordt kennelijk besteed aan voorzieningen die worden gewaardeerd. Een verlaging van het voorzieningenniveau zal de welvaart dan ook verlagen.

6. Conclusies

6.1 Het belang van gemeenten

Gemeenten zijn belangrijke spelers binnen het Nederlandse overheidsbestel. Van alle overheidsbestedingen komt een kwart voor rekening van gemeenten. Gemeentelijke bestedingen zijn daarmee goed voor bijna tien procent van het bbp. Vooral in de sectoren Afval, Huisvesting, Cultuur & recreatie en Riolering & waterzuivering is hun aandeel overheersend.

In de beeldvorming komt het belang van gemeenten niet altijd goed naar voren. Juist op de beleidsterreinen waar gemeenten domineren wordt hun rol door burgers onderschat. Bij het aandeel van gemeenten in de landelijke belasting- en premieopbrengst is het omgekeerde het geval. Terwijl gemeenten maar 3,4 procent van alle belasting heffen, schat de burger dit aandeel op 22 procent!

Ook als sector in de economie tellen de gemeenten mee. Hun materiële bestedingen bedragen 20 miljard euro per jaar. Bijna de helft hiervan bestaat uit investeringen. Van alle overheidsinvesteringen wordt maar liefst 45 procent door gemeenten gedaan.

6.2 Financiële vooruitblik

Een prognose van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven voor de periode 2013-2017 op basis van het thans bekende overheidsbeleid laat een tekort zien van 2,7 miljard euro op jaarbasis. Voor zover nu bekend bedragen de kortingen op de taken uit het sociale domein die naar gemeenten worden gedecentraliseerd 2,9 miljard euro op jaarbasis. De voorgenomen aanvullende bezuinigingen van het kabinet leveren nog een inkomstendaling op van 0,5 miljard euro. Samen gaat het om 6,1 miljard euro aan ongedekte uitgaven. Dat is maar liefst 17 procent van het totaal.

Anders dan het Rijk moeten gemeenten hun begroting laten sluiten. Het gat van 6,1 miljard euro heeft daarom het karakter van een taakstelling. Gemeenten zullen er alles aan doen om het gat te dichten. Hun mogelijkheden daarvoor zijn echter beperkt.

Het kabinet dekt ongeveer een aanzienlijk deel van de ombuigingen uit lastenverzwaringen voor burgers en bedrijven. Gemeenten hebben die mogelijkheid niet. Hun belastinginkomsten zijn zo beperkt dat zelfs een verdubbeling van de tarieven geen soelaas zou bieden.

Gemeenten moeten dus hun uitgaven beperken. Gezien de grote omvang van de taakstelling zal dit niet kunnen zonder gevolgen voor het voorzieningenniveau. Uit ons onderzoek blijkt dat de meeste burgers hier wel begrip voor hebben, en bezuinigingen op bijvoorbeeld straatverlichting, buurtcentra en sportaccommodaties accepteren. Bezuinigingen in het sociale domein wijzen burgers echter in meerderheid af. Daar gaat echter veel meer geld in om dan in bijvoorbeeld

straatverlichting.

Bij de naar gemeenten te decentraliseren taken op het sociale domein streeft het kabinet naar een zogeheten paradigmashift. Er moet worden “ontzorgd”, mensen moeten meer zelf doen of de hulp inroepen van vrijwilligers. Van gemeenten wordt verwacht dat zij via een integrale aanpak met minder geld betere zorg kunnen bieden. Daar is wel maatwerk voor nodig. Een meerderheid van de door ons ondervraagde burgers denkt dat gemeenten dit inderdaad beter kunnen dan het Rijk. Een onvermijdelijk gevolg van maatwerk is echter dat regionale verschillen zullen ontstaan in de dienstverlening. Dergelijke verschillen worden door burgers massaal afgewezen. Als decentralisatie leidt tot verschillen in sociale dienstverlening dan kiezen de meeste burgers ervoor om die taken bij het Rijk te laten.

Dit maakt het voor gemeenten moeilijk om de ingeboekte bezuinigingen op het sociale domein daadwerkelijk te realiseren. Dat betekent dat de al bestaande druk op de uitgaven aan “traditionele” gemeentelijke taken nog groter wordt. Bezuinigen op die taken zal de welvaart verminderen. Uit recent onderzoek¹⁸ blijkt immers dat burgers meer geld overhebben voor huizen in gemeenten die meer te besteden hebben. Gemeentelijke middelen worden besteed aan voorzieningen die worden gewaardeerd.

Daar komt bij dat gemeenten nu een groot deel (45 procent) van alle overheidsinvesteringen voor hun rekening nemen. Te vrezen valt dat deze investeringen sterk onder druk zullen komen te staan. Wanneer gemeenten de helft van hun financiële gat op deze manier zouden dekken, zou dat een terugval opleveren van maar liefst 33 procent van de gemeentelijke investeringen en 15 procent van *alle* overheidsinvesteringen. Op de korte termijn levert dat een negatieve economische impuls op, met nadelige gevolgen voor de werkgelegenheid en de economische groei. Op de langere termijn leidt het tot interen op de kapitaalgoederenvoorraad van de overheid. De kwaliteit van onder meer wegen, riolen en gebouwen komt dan onder druk te staan.

¹⁸ Zie Allers en Vermeulen (2013).

Bijlage 1. Netto uitgaven gemeenten

Tabel 9. Netto uitgaven gemeenten volgens begrotingen 2013 (mln euro)

| Hoofdfunctie begroting | Netto uitgaven |
|--|----------------|
| Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening | 1.171 |
| Algemeen bestuur | 2.583 |
| Openbare orde en veiligheid | 1.643 |
| Economische zaken | 74 |
| Vervoer, wegen en water | 3.234 |
| Reiniging | -188 |
| Riolering | -120 |
| Milieubescherming | 549 |
| Volksgezondheid | 752 |
| Recreatie en cultuur | 4.286 |
| Onderwijs | 2.324 |
| Sociale zekerheid - Inkomensverstrekking | 3.116 |
| Sociale zekerheid - Maatschap. dienstverlening | 4.024 |
| Totaal netto uitgaven | 23.448 |

Bron: CBS.

Bijlage 2. Basisgegevens uitgavenprognose

Tabel 10. Prognose voornaamste verdeelmaatstaven in gemeentefonds

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| ozb (mln) | 1.936.160 | 1.864.841 | 1.872.799 | 1.880.769 | 1.888.753 | 1.896.749 |
| inwoners | 16.779.575 | 16.824.132 | 16.870.652 | 16.920.182 | 16.973.054 | 17.030.172 |
| jongeren | 3.870.773 | 3.849.435 | 3.828.640 | 3.815.449 | 3.804.619 | 3.794.862 |
| ouderen 65+ | 2.824.345 | 2.919.615 | 3.004.721 | 3.084.051 | 3.159.462 | 3.238.955 |
| ouderen 75-85 jaar | 891.007 | 908.703 | 929.499 | 951.455 | 969.698 | 991.944 |
| huishoudens laag inkomen | 2.292.750 | 2.298.888 | 2.305.026 | 2.311.165 | 2.317.303 | 2.323.441 |
| bijstandsontvangers | 351.641 | 377.001 | 393.513 | 397.342 | 387.900 | 377.660 |
| uitkeringsontvangers | 1.286.136 | 1.316.676 | 1.340.915 | 1.352.061 | 1.355.173 | 1.357.457 |
| minderheden | 1.325.092 | 1.340.725 | 1.356.543 | 1.372.548 | 1.388.741 | 1.405.125 |
| eenouderhuishoudens | 523.650 | 531.348 | 535.568 | 537.018 | 538.437 | 539.632 |
| leerlingen (V)SO (gewogen) | 380.096 | 379.843 | 379.573 | 379.387 | 379.233 | 379.134 |
| leerlingen VO (gewogen) | 722.007 | 730.761 | 739.621 | 748.588 | 757.664 | 766.850 |
| oppervlakte bebouwing | 108.598 | 111.148 | 113.808 | 116.494 | 119.246 | 122.067 |
| woonruimten | 7.906.035 | 7.927.201 | 7.948.367 | 7.969.533 | 7.990.699 | 8.011.865 |
| omgevingsadressendichtheid | 15.069.779 | 15.191.513 | 15.315.008 | 15.440.289 | 15.565.661 | 15.691.884 |
| bedrijfsvestigingen | 1.101.128 | 1.154.223 | 1.209.878 | 1.273.054 | 1.336.771 | 1.403.177 |

Bron: Meicirculaire gemeentefonds 2013.

Bijlage 3. Prognose prijsontwikkeling en economische groei

Voor onze prognose van de prijzen baseren we ons op de Meicirculaire gemeentefonds 2013, die op zijn beurt put uit de prognose van het Centraal Planbureau.

Tabel 11. Verwachte prijsontwikkeling

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|
| Prijsontwikkeling | 1,6% | 1,6% | 0,9% | 0,9% | 0,9% | 0,9% |

De raming van de reële economische groei - die we uitsluitend gebruiken om de ozb-ontwikkeling te bepalen volgens de zogenoemde macro-norm - ontlelen we aan CPB (2012). Op bladzijde 3 staat: "Voor de periode 2013-2017 verwacht het CPB een voorzichtig herstel, met een gemiddelde groei van een krappe 1 % per jaar, ongeveer gelijk aan de potentiële groei."

Bijlage 4. Burgerpanel

In dit rapport wordt een aantal keer “het beeld van de burger” weergegeven. Het gaat dan om de vragen welk beeld de burger heeft van de gemeente (paragraaf 3.3) en de acceptatie van decentralisaties door burgers (paragraaf 5.4 en 5.5). Voor dit “beeld van de burger” zijn vragen uitgezet bij het Centerpanel van Centerdata. Het Centerpanel bestaat uit een steekproef van 3000 huishoudens. Aan dit onderzoek hebben 2310 huishoudens meegedaan (77 procent van het panel).

In deze bijlage wordt weergegeven welke vragen zijn gesteld en hoe de antwoorden zijn verwerkt. In bijlage 5 is de volledige vragenlijst weergegeven.

Uitgaven

In hoofdstuk 3 wordt geanalyseerd welk deel van de overheidsuitgaven wordt gedaan door gemeenten. We hebben aan burgers gevraagd welk beeld zij hier van hebben. Hiervoor is de volgende vraag gesteld:

Hieronder staat een aantal overheidstaken. Deze taken kunnen worden uitgevoerd door gemeenten, maar ook door provincies, waterschappen en de rijksoverheid. Geef bij elk van deze taken hoe groot de rol van de gemeente naar uw idee is.

| Overheidstaak | Welk deel van deze taak wordt door gemeenten uitgevoerd (schatting)? |
|--|--|
| Defensie |% |
| Openbare orde en veiligheid |% |
| Vervoer, wegen, vaarwegen |% |
| Afvalinzameling en verwerking |% |
| Riolering en waterzuivering |% |
| Milieubescherming |% |
| Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening |% |
| Volksgesondheid |% |
| Cultuur en recreatie |% |
| Onderwijs |% |
| Sociale zekerheid |% |

Voor iedere taak is het gemiddelde percentage berekend.

Belastinginkomsten

De volgende vraag is gesteld om te bepalen welk deel van de belastingen naar het idee van burgers afkomstig is van de verschillende overheden:

Overheden krijgen inkomsten uit allerlei belastingen, heffingen en sociale premies. Hoeveel denkt u dat elke afzonderlijke overheid int, als percentage van de totale opbrengst? Het totaal moet 100% zijn.

| Gemeenten | Provincies | Waterschappen | Rijksoverheid |
|-----------|------------|---------------|---------------|
|% |% |% |% |

Huishoudens hebben voor iedere overheidslaag een percentage ingevuld. Wij hebben vervolgens voor iedere overheidslaag het gemiddelde percentage berekend.

Belasting verhoging en bezuinigen

In paragraaf 5.4 wordt geanalyseerd of er terreinen zijn waarop burgers een vermindering van de publieke dienstverlening accepteren. De analyse is gebaseerd op een vraag waarbij de respondenten voor een aantal voorzieningen moeten kiezen of zij hier op willen bezuinigen of dat zij meer belasting willen betalen om de voorziening op peil te houden:

Stel, de gemeente waar u woont komt geld tekort. Er moeten daarom keuzes worden gemaakt. De eerste mogelijkheid is bezuinigen. De tweede mogelijkheid is het verhogen van de belastingen om er voor te zorgen dat de dienstverlening op hetzelfde peil blijft. Als u mag kiezen, wat zou uw gemeente dan moeten doen als er onvoldoende geld is om de volgende voorzieningen op peil te houden?

| | Bezuinigen | Belasting verhogen |
|---|------------|--------------------|
| Bibliotheek | | |
| Sportvelden en -accommodaties | | |
| Onderhoud wegen | | |
| Jeugdzorg | | |
| Aantal uren dat straatverlichting op volle sterkte is | | |
| Onderhoud speelruimten | | |
| Onderhoud schoolgebouwen | | |
| Dorpshuizen, buurtcentra | | |
| Thuiszorg | | |
| Sociale werkplaatsen | | |

Er is voor iedere voorziening bepaald welk deel van de respondenten bezuinigen heeft ingevuld en welk deel van de respondenten belasting verhogen.

Acceptatie verschillen in dienstverlening

In paragraaf 5.5 wordt geanalyseerd of burgers verschillen in dienstverlening accepteren. De analyse is gebaseerd op een aantal stellingen (zie bijlage 5 voor de volledige lijst zoals die is voorgelegd aan de respondenten). Respondenten konden kiezen uit de antwoordcategorieën “helemaal oneens”, “oneens”, “niet eens en niet oneens”, “eens”, “helemaal eens” en “weet niet”.

De stellingen geven de mening van de respondenten weer op drie verschillende onderdelen van decentralisaties:

1. Gemeenten, zoals verondersteld bij decentralisaties, zijn beter in staat om maatwerk te leveren dan het rijk.

Stellingen:

De gemeente kan beter beoordelen of iemand een uitkering moet ontvangen dan de rijksoverheid.

De rijksoverheid kan geen maatwerk bieden als het er om gaat om mensen aan een baan te helpen.

De gemeente kan beter dan de rijksoverheid bepalen wie extra hulp krijgt bij bijvoorbeeld langdurige ziekte of een handicap.

Het Rijk kan geen maatwerk leveren als het gaat om het leveren van zorg aan langdurige zieken of gehandicapten.

Het Rijk kan geen maatwerk leveren als het gaat om het helpen van kinderen met problemen

2. Het is acceptabel dat er verschillen ontstaan tussen gemeenten.

Stellingen:

De voorwaarden om een uitkering te ontvangen moeten in iedere gemeente hetzelfde zijn.

Ik vind het acceptabel dat mensen met een bijstandsuitkering in de ene gemeente klusjes moeten doen zoals straatvegen en in de andere niet.

Kinderen moeten in iedere gemeente dezelfde hulp kunnen krijgen als er problemen zijn in het gezin waar zij opgroeien

Of een kind bij problemen thuis een voogd krijgt toegewezen of niet moet niet afhankelijk zijn van de gemeente waar hij woont.

3. Als er verschillen ontstaan tussen gemeenten is het beter dat het Rijk taken uit blijft voeren.

Stellingen:

Om grote verschillen tussen gemeenten te voorkomen moet de rijksoverheid bepalen wanneer iemand een uitkering krijgt.

Om grote verschillen tussen gemeenten te voorkomen moet de rijksoverheid bepalen wanneer iemand aanvullende zorg krijgt bij bijvoorbeeld langdurige ziekte of een handicap.

Om grote verschillen tussen gemeenten te voorkomen moet de rijksoverheid de regie hebben bij de jeugdzorg

Een deel van de stellingen is zo geformuleerd dat het antwoord “helemaal eens” weergeeft dat de gevolgen van decentralisaties acceptabel zijn (bijvoorbeeld “Ik vind het acceptabel dat mensen met een bijstandsuitkering in de ene gemeente klusjes moeten doen zoals straatvegen en in de andere niet.”), een deel van de stellingen is zo geformuleerd dat “helemaal eens” weergeeft dat de gevolgen juist niet acceptabel zijn (bijvoorbeeld “De voorwaarden om een uitkering te ontvangen moeten in iedere gemeente hetzelfde zijn.”). In dit laatste geval zijn de antwoorden gehercodeerd zodat een hogere score altijd aangeeft dat men de gevolgen van decentralisaties accepteert.

Voor elk van de drie onderdelen (maatwerk leveren, acceptatie verschillen en als er verschil ontstaat dan moet het Rijk de taak uitvoeren) is voor elke respondent een gemiddelde score berekend. Respondenten konden ook aangeven dat zij het antwoord op een stelling niet wisten. Als een respondent op één of meer van stellingen van een onderdeel “weet niet” antwoord dan is er voor die respondent geen gemiddelde score berekend op het betreffende onderdeel.

Bijlage 5. Vragenlijst

De volgende vragen gaan over de overheid. In Nederland bestaat de overheid uit gemeenten, provincies, waterschappen en de (landelijke) rijksoverheid.

1. Overheden krijgen inkomsten uit allerlei belastingen, heffingen en sociale premies. Hoeveel denkt u dat elke afzonderlijke overheid int, als percentage van de totale opbrengst? Het totaal moet 100% zijn.

| Gemeenten | Provincies | Waterschappen | Rijksoverheid | Totaal |
|-----------|------------|---------------|---------------|--------|
|% |% |% |% | 100% |

2. Hieronder staat een aantal overheidstaken. Deze taken kunnen worden uitgevoerd door gemeenten, maar ook door provincies, waterschappen en de rijksoverheid. Geef bij elk van deze taken hoe groot de rol van de gemeente naar uw idee is.

| Overheidstaken | Welk deel van deze taak wordt door gemeenten uitgevoerd (schatting)? |
|--|--|
| Defensie |% |
| Openbare orde en veiligheid |% |
| Vervoer, wegen, vaarwegen |% |
| Afvalinzameling en verwerking |% |
| Riolering en waterzuivering |% |
| Milieubescherming |% |
| Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening |% |
| Volksgezondheid |% |
| Cultuur en recreatie |% |
| Onderwijs |% |
| Sociale zekerheid |% |

3. Stel, de gemeente waar u woont komt geld tekort. Er moeten daarom keuzes worden gemaakt. De eerste mogelijkheid is bezuinigen. De tweede mogelijkheid is het verhogen van de belastingen om er voor te zorgen dat de dienstverlening op hetzelfde peil blijft.

Als u mag kiezen, wat zou uw gemeente dan moeten doen als er onvoldoende geld is om de volgende voorzieningen op peil te houden?

| | Bezuinigen | Belasting verhogen |
|---|------------|-----------------------|
| Bibliotheek | | |
| Sportvelden en -accommodaties | | |
| Onderhoud wegen | | |
| Jeugdzorg | | |
| Aantal uren dat straatverlichting op volle sterkte is | | |
| Onderhoud speelruimten | | |
| Onderhoud schoolgebouwen | | |
| Dorpshuizen, buurtcentra | | |
| Thuiszorg | | |
| Sociale werkplaatsen | | |

4. Geef aan in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen:

| | Helemaal oneens | Oneens | Niet eens en niet oneens | Eens | Helemaal eens | Weet niet |
|---|--------------------|--------|-----------------------------|------|------------------|-----------|
| De gemeente kan beter beoordelen of iemand een uitkering moet ontvangen dan de rijksoverheid. | | | | | | |
| De voorwaarden om een uitkering te ontvangen moeten in iedere gemeente hetzelfde zijn. | | | | | | |
| Ik vind het acceptabel dat mensen met een bijstandsuitkering in de ene gemeente klusjes moeten doen zoals straatvegen en in de andere niet. | | | | | | |
| De rijksoverheid kan geen maatwerk bieden als het er om gaat om mensen aan een baan te helpen. | | | | | | |
| Om grote verschillen tussen gemeenten te voorkomen moet de rijksoverheid bepalen wanneer iemand een uitkering krijgt. | | | | | | |
| | | | | | | |
| De gemeente kan beter dan de rijksoverheid bepalen wie extra hulp krijgt bij bijvoorbeeld langdurige ziekte of een handicap. | | | | | | |
| Om grote verschillen tussen gemeenten te voorkomen moet de rijksoverheid bepalen wanneer iemand aanvullende zorg krijgt bij bijvoorbeeld langdurige ziekte of een handicap. | | | | | | |
| Of je extra zorg krijgt bij bijvoorbeeld langdurige ziekte of een handicap moet niet afhankelijk zijn van de gemeente waar je woont. | | | | | | |
| Het rijk kan geen maatwerk leveren als het gaat om het leveren van zorg aan langdurige zieken of gehandicapten. | | | | | | |

(vervolg vraag 4)

| | Helemaal oneens | Oneens | Niet eens en niet oneens | Eens | Helemaal eens | Weet niet |
|--|--------------------|--------|-----------------------------|------|------------------|-----------|
| Kinderen moeten in iedere gemeente dezelfde hulp kunnen krijgen als er problemen zijn in het gezin waar zij opgroeien. | | | | | | |
| Of een kind bij problemen thuis een voogd krijgt toegewezen of niet moet niet afhankelijk zijn van de gemeente waar hij woont. | | | | | | |
| Het Rijk kan geen maatwerk leveren als het gaat om het helpen van kinderen met problemen. | | | | | | |
| Om grote verschillen tussen gemeenten te voorkomen moet de rijksoverheid de regie hebben bij de jeugdzorg. | | | | | | |

Literatuur

Allers, M.A., Hoeben, C., Janzen, L., Veenstra, J., Geertsema, J.B, Merkus, E. (2013), *Atlas van de lokale lasten 2013*, Groningen: COELO.

Allers, M.A., Vermeulen, W. (2013), *Kapitalisatie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in woningprijzen*, Groningen: COELO.

CBS (2013), Definitieve uitkomsten EMU-enquête 2013, Den Haag: CBS.

CPB (2010), *Saffier II*, Den Haag: CPB.

CPB (2012), *Juniraming 2012 - De Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013*, CPB Policy Brief 2012/01, Den Haag: CPB.

Gelder, M. van, Allers, M.A. (2013) *Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2013*, Groningen: COELO.

Rfv (2012), *Brief regeerakkoord*, Den Haag: Rfv.

Rfv (2013), Aanvullende reactie op advies over decentralisatiebrief, Den Haag: Rfv.

Suyker, W. (2013), *Tekortreducerende maatregelen 2011-2017*, CPB Achtergronddocument, Den Haag: CPB.

Verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebeleid op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996.
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996.
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de ozb en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997.
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997.
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997.
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998.
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebelaid en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999*, 2000.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebelaid en armoedeval in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebelaid en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000.
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam, 2000-2001*, 2000.
- 00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000.
- 01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*, 2001.

- 02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandsvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, 2002.
- 02-2 E. Gerritsen, *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad*, 2002.
- 02-3 M.A. Allers, *Armoedebelaid en armoedeval in Heerlen*, 2002.
- 02-4 M.A. Allers, *Herverdeeleffecten van de voorgenomen afschaffing van de ozb op woningen*, 2002.
- 02-5 E. Gerritsen, *Stille reserves van gemeenten*, 2002.
- 03-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*, 2003.
- 03-2 M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de ozb op woningen*, 2003.
- 03-3 C. Hoebe, *Wie betaalt wat? kostentoedeling bij waterschappen*, 2003.
- 04-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2004*, 2004.
- 04-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van maximering van de ozb-tarieven*, 2004.
- 04-3 E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010*, 2004.
- 04-4 M.A. Allers en C. Hoebe, *Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen*, 2004.
- 04-5 C. Hoebe en E. Gerritsen, *Gevolgen invoering waterketentarief voor de lastenontwikkeling van huishoudens*, 2004.
- 05-1 C. Hoebe en E. Gerritsen, *Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens*, 2005.
- 05-2 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, 2005.
- 05-3 C. Hoebe, *Koopkrachtontwikkeling van ouderen, gehandicapten en chronisch zieken in Amsterdam*, 2005.
- 05-4 M.A. Allers, *Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen*, 2005.
- 06-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006*, 2006.
- 06-2 C. Hoebe, *Kostentoerekening en kostendekking van gemeentelijke heffingen in Noordenveld*, 2006.
- 06-3 E. Gerritsen, C. Hoebe en J.Th. van der Veer, *Audit WB21: Kosten- en lastenontwikkeling ten gevolge van de NBW-opgave wateroverlast*, 2006.
- 07-1 M.A. Allers, A.S. Zeilstra, C. Hoebe en J.Th. van der Veer, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2007*, 2007.
- 07-2 C. Hoebe en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in De Marne*, 2007.
- 07-3 C. Hoebe en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Eemshaven*, 2007.

- 07-4 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Winsum*, 2007.
- 07-5 M.A. Allers en B. Steiner, *Uitgavenbehoeften van Nederlandse gemeenten*, 2007.
- 08-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad*, 2008.
- 08-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2008*, 2008.
- 09-1 M.A. Allers, C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2009*, 2009.
- 09-1 M.A. Allers, C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2009*, 2009.
- 09-2 M.A. Allers en A.S. Zeilstra, *Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën*, 2009.
- 09-3 C. Hoeben, *Achtergrond tariefontwikkeling reinigingsheffingen 2009*, 2009.
- 09-4 A.S. Zeilstra, L.A. Toolsema en C. Hoeben, *Kosten en baten riolering en afvalinzameling en -verwerking in Capelle aan den IJssel*, 2009.
- 09-5 C. Hoeben, *Ontwikkeling van de lokale woonlasten voor eigenaren van woningen 1998 - 2009*, 2009.
- 10-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema, C. Hoeben en J. Bolt, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2010*, 2010.
- 10-2 M.A. Allers en J. Bolt, *Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten*, 2010.
- 10-3 C. Hoeben, *Ontwikkeling waterschapslasten in de periode 1998-2012*, 2010.
- 10-4 L.A. Toolsema, M.A. Allers, A.S. Zeilstra, *De toezichtlast van gemeenten op het gebied van de financiële functie*, 2010.
- 10-5 M.A. Allers, C. Hoeben, *Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer*, 2010.
- 10-6 M.A. Allers, *Verevening conform het derde aspiratieniveau*, 2010.
- 10-7 M.A. Allers, C. Hoeben, *Bezuinigingen en crisisbeheersing: Financiële plannen van gemeenten, 2010-2012*, 2010.
- 11-1 C. Hoeben, *Lastenontwikkeling als gevolg van de bijdrage door waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma*, 2011.
- 11-2 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2011*, 2011.
- 12-1 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2012*, 2012.
- 12-2 M.A. Allers, J. Veenstra en C. Hoeben, *Toereikendheid huidige kasgeldlimiet en renterisiconorm*, 2012.
- 12-3 C. Hoeben, M.A. Allers, *Contra-expertise lastenontwikkeling door Project Gebonden Aandeel waterschappen aan het Hoogwater Beschermingsprogramma*, 2012.

- 12-4 C. Hoeben, J.B. Geertsema, J. Veenstra, M.A. Allers, *Vorbereiding monitor doelmatigheidswinst in het waterbeheer*, 2012.
- 12-5 C. Hoeben, M.A. Allers, *Robuustheid prognoses autonome lastenontwikkelingen bij waterschappen en drinkwaterbedrijven*, 2012.
- 12-6 C. Hoeben, *Vervolgonderzoek robuustheid prognoses autonome kostenontwikkelingen bij drinkwaterbedrijven en waterschappen*, 2012.
- 13-1 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2013*, 2013.
- 13-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L. Janzen, J. Veenstra, B. Geertsema, E. Merkus, *Atlas van de lokale lasten. Algemene deel: Monitor van de ontwikkeling van de lokale lasten op macroniveau*, 2013.
- 13-3 M.A. Allers, W. Vermeulen, *Kapitalisatie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in woningprijzen*, 2013.

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet (www.coelo.nl), of besteld bij COELO, postbus 800, 9700 AV Groningen, telefoon 050 3637018.

Andere COELO-uitgaven:

Atlas van de lokale lasten. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2011.

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar via www.coelo.nl